





---

**Gouvernement du Québec**

---

---

**RAPPORT DE LA  
COMMISSION  
D'ENQUÊTE  
SUR LE COMMERCE  
DES BOISSONS  
ALCOOLIQUES**

---

**Instituée par  
le décret  
numéro 3715  
du 18 novembre 1968**

---

**Québec, février 1971**

---

AIID6

H27

0648

1711

E 1.2

Q.

Magasin

---

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COMMERCE DES BOISSONS ALCOOLIQUES

---

---

## Commissaires

LE JUGE LUCIEN THINEL,  
*président*

MARCEL BÉLANGER

OTTO THUR

---

## Secrétaire

HENRI DE LOTTINVILLE

---







Au Conseil des ministres

Nous, membres de la Commission d'enquête sur le commerce des boissons alcooliques, avons l'honneur de vous présenter notre rapport définitif.

Notre Commission a été instituée par le décret numéro 3715 du 18 novembre 1968 pour faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques et pour rechercher les moyens les plus efficaces d'en assurer la surveillance et la conduite.

*Lucien Thinel*

*président*

*Marcel Bélanger*

*commissaire*

*Otto H. [signature]*

*commissaire*

*J. Lefebvre*

*secrétaire*

Québec, février 1971.



ARRÊTÉ EN CONSEIL  
CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 3715

18 novembre 1968.

PRÉSENT:

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT une enquête sur le  
commerce des boissons alcooliques

---

ATTENDU QUE le commerce des boissons alcooliques est depuis 1921 régi par un organisme gouvernemental, la Régie des alcools du Québec, qui est à la fois un organisme de surveillance de ce commerce, et une corporation ayant pour objet de faire le commerce des boissons alcooliques;

ATTENDU QUE les impôts et autres argents retirés par le Québec en rapport avec le commerce des boissons alcooliques constituent une source importante de revenus publics;

ATTENDU QUE les opérations de la Régie des alcools ont été arrêtées par deux grèves;

ATTENDU QUE de nombreuses plaintes ont été formulées relativement au commerce des boissons alcooliques durant ces grèves, et généralement sur le mode de surveillance et de conduite de ce commerce;

ATTENDU QU'il y a lieu dans l'intérêt public de faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec, y compris durant les grèves précitées, et de rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement;

IL EST ORDONNÉ EN CONSÉQUENCE, sur la proposition du Premier Ministre:

QUE soit constituée, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. 1964, chapitre 11), une commission pour:

a) faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1964;

b) rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite

dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement;

QUE messieurs le juge Lucien Thinel de la Cour provinciale, de Saint-Jérôme, Marcel Bélanger, c.a., de Québec, et Otto Thur, économiste, de Montréal, soient nommés membres de cette commission d'enquête, et que monsieur le juge Lucien Thinel agisse comme président;

QUE monsieur Jean-Guy Roussy, avocat, de Québec, soit nommé secrétaire de cette commission;

QUE cette commission soit tenue de faire rapport dans les six mois de la date d'approbation du présent arrêté en conseil ou dans tout autre délai qui sera subséquemment fixé, et que le maximum de ses frais soit fixé à \$100,000.00.

*Le greffier du Conseil exécutif,*

JACQUES PRÉMONT

*Hubert A. J. Smith*

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC

ELIZABETH II, par la grâce de Dieu, Reine du  
Royaume-Uni, du Canada et de ses autres  
royaumes et territoires, Chef du Common-  
wealth, Défenseur de la Foi

Sceau du  
Québec

À TOUS CEUX QUI LES PRÉSENTES VERRONT,

SALUT:

COMMISSION  
d'enquête sur le com-  
merce des boissons  
alcooliques

ATTENDU QUE le commerce des boissons al-  
cooliques est depuis 1921 régi par un organisme  
gouvernemental, la Régie des alcools du Québec,  
qui est à la fois un organisme de surveillance de  
ce commerce, et une corporation ayant pour objet  
de faire le commerce des boissons alcooliques;

ATTENDU QUE les impôts et autres argents  
retirés par le Québec en rapport avec le commerce  
des boissons alcooliques constituent une source  
importante de revenus publics;

Enregistrée le  
27 novembre 1968

ATTENDU QUE les opérations de la Régie des  
alcools ont été arrêtées par deux grèves;

Libro 137 Folio 243

ATTENDU QUE de nombreuses plaintes ont été  
formulées relativement au commerce des bois-  
sons alcooliques durant ces grèves, et générale-  
ment sur le mode de surveillance et de conduite  
de ce commerce;

Le sous-registraire de  
la province,

ATTENDU QU'il y a lieu dans l'intérêt public de  
faire enquête sur le commerce des boissons al-  
cooliques au Québec, y compris durant les grèves  
précitées, et de rechercher les moyens les plus  
efficaces et les plus économiques pour assurer la  
surveillance de ce commerce, pour en permettre la  
poursuite dans l'ordre, et pour procurer des reve-  
nus essentiels au développement du Québec, sous  
forme d'impôt ou autrement.

*Raymond*

À CES CAUSES, de l'avis et du consentement  
de Notre Conseil Exécutif, exprimés dans un  
décret portant le numéro 3715, en date du 18  
novembre 1968, Nous avons décrété et ordonné,  
et, par les présentes, décrétons et ordonnons que

soit constituée, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (Statuts refondus de Québec, 1964, chapitre 11), une commission pour:

a) faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1964;

b) rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement;

QUE messieurs le juge Lucien Thinel, de la Cour provinciale, de Saint-Jérôme, Marcel Bélanger, c.a., de Québec, et Otto Thur, économiste, de Montréal, soient nommés membres de cette Commission d'enquête, et que monsieur le juge Lucien Thinel agisse comme président;

QUE monsieur Jean-Guy Roussy, avocat, de Québec, soit nommé secrétaire de cette commission;

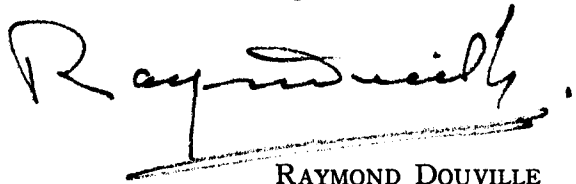
QUE cette commission soit tenue de faire rapport dans les six mois de la date d'approbation de l'arrêté en conseil précité ou dans tout autre délai qui sera subséquentement fixé.

TÉMOIN: Notre très fidèle et bien-aimé l'honorable HUGUES LAPOINTE, C.P., C.R., lieutenant-gouverneur de Notre dite province de Québec.

DONNÉ en Notre hôtel du Gouvernement, dans Notre ville de Québec, dans Notre dite province de Québec, ce dix-huitième jour de novembre, dans l'année de Notre-Seigneur mil neuf cent soixante-huit, dans la dix-septième année de Notre Règne.

Par ordre,

*Le sous-secrétaire de la province,*



RAYMOND DOUVILLE



---

## CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

---



---

## Chapitre premier

---

### Introduction

#### Le malaise

L'institution d'une commission d'enquête est généralement commandée par des causes immédiates ou événements récents et par des causes éloignées qui engendrent des malaises beaucoup plus profonds. La création de notre Commission n'échappe pas à cette règle générale.

L'événement immédiat qui a amené l'État à instituer une enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec fut l'affaire de Vanier. C'est dans la localité de Vanier, située en banlieue de Québec, que, dans la nuit du 8 novembre 1968, le chef de police saisit une cargaison de spiritueux, prétendument acheminée vers la Régie des alcools du Nouveau-Brunswick. Or, cet alcool était destiné au marché québécois.

Les activités de la Régie des alcools du Québec avaient été interrompues par une grève qui durait depuis le 26 juin 1968, soit depuis près de cinq mois. Pourtant, la population ne semblait pas trop incommodée par cet

arrêt de travail prolongé: hôteliers, restaurateurs et cabaretiers servaient leur clientèle à peu près comme d'habitude. Il manquait bien ici et là quelques marques de vin ou de spiritueux, mais il n'existait pas de disette générale comme l'auraient souhaité les dirigeants syndicaux. Dans les foyers du Québec, la situation était sensiblement la même: hôtes et invités ne ressentaient guère les effets de la grève.

Il existait donc, tous le savaient ou du moins le soupçonnaient, un commerce clandestin. De quelle façon faisait-on ce trafic? La Régie en était-elle au courant? Que faisait le gouvernement pour l'enrayer? La Régie elle-même vendait-elle des boissons alcooliques? Voilà autant de questions que le public posait à l'automne 1968. Il était d'autant plus normal de s'interroger que les syndicats engagés dans le conflit accusaient à la fois la Régie et le gouvernement de vouloir briser la grève en vendant directement ou en laissant vendre clandestinement des boissons alcooliques au Québec.

C'est dans cette atmosphère tendue, en pleine période de grève — celle-ci se termina le 26 novembre — que fut instituée notre Commission, le 18 novembre 1968. Si l'arrêt de travail de 1968 et plus particulièrement l'affaire de Vanier commandaient la tenue immédiate d'une enquête, il faut toutefois comprendre que des malaises plus profonds incitaient l'État à faire réviser l'ensemble du régime de commercialisation et de surveillance des boissons alcooliques.

Le régime actuel de commercialisation des boissons alcooliques au Québec a subi très peu de changements depuis sa mise sur pied en 1921. Il y a bien eu les modifications de 1961, mais celles-ci n'ont pas eu pour résultat de transformer sensiblement les structures administratives de la Régie et surtout la mentalité des personnes en place.

On tenta de distinguer entre, d'une part, les activités commerciales de la Régie et, d'autre part, ses fonctions de surveillance. Mais le partage des objectifs et des responsabilités fut mal défini. Bien qu'elle soit maintenant constituée de deux sections distinctes, la Régie n'en demeure pas moins un organisme bicéphale qui donne l'impression d'être incapable d'identifier clairement ses buts. D'un côté on lui demande de vendre des boissons alcooliques et de procurer ainsi à l'État des recettes fiscales importantes; de l'autre, on voudrait limiter le nombre de permis de vente de boissons alcooliques dans l'intention plus ou moins arrêtée de favoriser la tempérance.

En outre, les relations entre la Régie et l'État n'ont jamais été clairement définies. Quel est le degré d'autonomie dont jouit la Régie? Le législateur a voulu clarifier la situation lorsqu'en 1967, il a créé un conseil d'administration à l'instar des sociétés commerciales privées. La création d'un tel conseil avait été recommandée par le juge Smith à la suite de l'enquête qu'il avait faite sur l'achat par la Régie de certains terrains à LaSalle, en banlieue de Montréal. La Régie, on s'en souviendra, avait acheté ces terrains à un prix artificiellement gonflé. Cependant, la création de ce nouveau conseil d'administration n'a pas sensiblement modifié l'exercice du pouvoir, ni

éclaircir les relations entre la Régie et le gouvernement. Qu'il suffise de mentionner quelques exemples.

À la suite d'une délégation générale de pouvoir de la part du conseil d'administration, c'est le directeur général qui prit la décision de vendre des boissons alcooliques au cours de la grève de 1968. Il n'a certes pas agi à l'encontre de ses attributions, mais un geste d'une telle importance aurait dû, selon nous, être expressément autorisé par ce conseil.

Un autre exemple concerne la construction d'un nouvel entrepôt à Montréal. Érigé au siècle dernier pour d'autres fins, l'entrepôt actuel, c'est un fait reconnu, est totalement inadéquat. Mais depuis l'affaire des terrains de LaSalle, rien ne semble bouger en dépit de frais d'entreposage beaucoup trop élevés. Le conseil d'administration de la Régie semble attendre les directives du gouvernement, tandis que ce dernier, paraît-il, souhaiterait des propositions concrètes de la part de la Régie.

Enfin, en ce qui concerne la grève de 1968, c'est la politique salariale du gouvernement qui fut à l'origine du conflit, ce qui laissa peu d'initiative à la Régie dans la négociation de conventions collectives de travail avec ses employés. C'est donc plus la politique de l'État que celle de la Régie qui fut en cause.

Les grèves ont également mis en lumière un sérieux problème, celui de l'intervention extérieure dans le recrutement du personnel de la Régie. Ce personnel, trop nombreux et pas toujours à la hauteur de la tâche à accomplir, a peu contribué à améliorer le service aux consommateurs et à rehausser ainsi le prestige de la Régie. Alors que le commerce des produits alimentaires avait connu une évolution profonde, notamment dans la mise en marché, la Régie, pour sa part, semblait figée, incapable de tout changement, de toutes innovation: peu ou pas d'espace pour le stationnement près des magasins, longues attentes pour acheter quelques produits, employés peu empressés auprès des clients, etc.

Certains média d'information ont comparé cette situation avec ce qui se faisait ailleurs. Ils ont découvert que la régie ontarienne, avec moins d'employés, réalisait un chiffre d'affaires bien supérieur à celui de la régie québécoise. Ils ont également signalé que l'exploitation d'un magasin coûtait moins cher en Ontario qu'au Québec, même si les salaires payés aux employés y étaient supérieurs.

Le dossier de la section de surveillance de la Régie n'est guère plus reluisant; ici encore, il n'y avait pas matière à ruisseler de satisfaction. Le public se plaignait des longs délais pour l'obtention des permis. On reprochait à cette section d'agir trop souvent de façon arbitraire dans l'émission, l'annulation ou la suspension des permis. En outre, les média d'information ont fait ressortir certaines situations pour le moins étonnantes. Citons l'histoire de ce requérant qui, à la suite de longues et vaines démarches et après avoir payé des honoraires élevés à son avocat, obtenait en quelques jours seulement le permis demandé, grâce à une certaine « intervention ». Et que dire de

ceux qui, condamnés à maintes reprises pour avoir enfreint la *Loi de la Régie des alcools*, voient leurs permis renouvelés comme si rien n'était.

Bref, ce sont tous ces malaises — objectifs contradictoires, lignes d'autorité mal tracées ou incomprises, favoritisme, inefficacité et immobilisme, longs délais et décisions souvent arbitraires dans l'attribution et le renouvellement des permis, etc. — qui sont la cause principale de l'enquête qu'on nous a demandé d'effectuer.

C'est la première fois que l'on ordonne ainsi une enquête en profondeur sur la surveillance et la poursuite du commerce des boissons alcooliques au Québec. Signalons toutefois qu'en 1925, le Comité permanent des Comptes publics de l'Assemblée législative a enquêté sur certaines irrégularités qu'auraient commises des employés de la Régie connue alors sous le nom de Commission des liqueurs de Québec. Ce fut une investigation sur les agissements de certains employés et non une étude complète du régime de surveillance et de commercialisation des boissons alcooliques.

### **Notre mandat**

Par le décret 3715 du 18 novembre 1968, le Conseil des ministres, agissant en vertu de la *Loi des commissions d'enquête* (S.R.Q. 1964, chap. 11), instituait notre Commission et définissait son mandat dans les termes suivants:

« a) faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1964;

« b) rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement. »

Notre mandat était donc double. Notre premier devoir a été d'enquêter sur le commerce des boissons alcooliques au Québec depuis janvier 1964. Cela signifiait que nous devions étudier les plaintes qui avaient été formulées relativement au commerce des boissons alcooliques durant les deux grèves. Nous avons donc consacré une partie des audiences publiques et de nos études à ces deux arrêts de travail. Ce sujet est traité au chapitre troisième.

La seconde partie de notre mandat, on le comprendra facilement, est beaucoup plus vaste puisqu'elle cerne l'ensemble du problème de la surveillance et de la commercialisation des boissons alcooliques au Québec. Il s'agissait, en somme, de rechercher les moyens les plus efficaces et les mieux adaptés à notre époque et à notre milieu de surveiller et de poursuivre le commerce des boissons alcooliques.

En particulier, nous nous sommes demandé dans quelle mesure il fallait soit libéraliser soit restreindre la vente des boissons alcooliques au Québec. Tout en reconnaissant que la consommation abusive de l'alcool comporte des dangers et pour les personnes et pour la société, doit-on en restreindre la

vente de façon générale ou doit-on recourir à des mesures positives en vue de combattre l'intempérance ?

Dans le domaine de la commercialisation, nous avons envisagé les moyens les plus efficaces d'assurer la distribution des différentes sortes de boissons alcooliques. La vente des spiritueux et du vin doit-elle continuer à être faite, comme à l'heure actuelle, par un monopole d'État ou être remise à l'entreprise privée ? La distribution de la bière doit-elle être réservée aux épiciers indépendants ? Voilà autant de questions qui relèvent de la seconde partie de notre mandat. Vu son importance, nous lui avons consacré l'essentiel de nos travaux.

Pour mener à bien notre tâche, nous avons bénéficié du concours des corps intermédiaires qui nous ont fait parvenir vingt-six mémoires. Tous ces textes, dont l'un contient quatre volumes de quelque 175 pages chacun, ont été étudiés avec soin non seulement parce qu'ils mettaient en évidence certains problèmes fondamentaux, mais aussi en raison des solutions intéressantes qu'ils contenaient. La plupart des organismes qui ont présenté des mémoires ont étayé leurs arguments de considérations supplémentaires lors des audiences publiques. Nous sommes reconnaissants à tous ceux qui nous ont fait profiter de leurs connaissances et de leur expérience. On trouvera en appendice la liste des mémoires présentés.

En outre, nous avons obtenu d'organismes, privés et publics, de nombreux renseignements et une documentation appropriée sur différents aspects de nos travaux. La Régie des alcools du Québec, l'Association canadienne des régies provinciales des alcools, la Fondation canadienne de l'alcoolisme, l'Office de la prévention et du traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies (OPTAT), certains corps policiers et plusieurs autres organismes ont mis à notre disposition des études et des documents importants. Si ces documents n'ont pas tous été cotés, c'est qu'ils ne s'adressaient pas directement à notre Commission; ils n'en ont pas été moins utiles à nos travaux. Nous tenons à remercier ceux qui nous les ont fait parvenir et qui, dans plusieurs cas, sont venus en discuter avec nous.

Dans nos travaux de recherches, nous avons pu compter sur la collaboration des cadres supérieurs de la Régie. Ils nous ont fourni en maintes occasions les renseignements nécessaires à la poursuite de nos analyses.

Mentionnons également que nous avons pu éviter certains déplacements onéreux, grâce à la collaboration courtoise d'ambassades qui nous ont fourni une documentation abondante relative à la loi et au commerce des boissons alcooliques dans leurs pays respectifs. Ainsi, de nombreux textes de loi nous sont parvenus des États-Unis, de la France, de l'Angleterre, des pays scandinaves, de l'Autriche, du Japon, d'Israël et de plusieurs autres États.

La tâche qui incombait à notre Commission aurait été impossible sans le travail consciencieux et empressé de son personnel. Il convient de mentionner la collaboration de M<sup>e</sup> Jean-Guy Roussy qui a agi comme secrétaire jusqu'au 26 mars 1970. Il fut remplacé par monsieur Henri de Lottinville qui,

ayant agi jusqu'alors comme conseiller technique, cumula par la suite les deux fonctions. Ils furent des auxiliaires précieux grâce à leur expérience, leur compétence et leur dévouement.

M<sup>e</sup> Raoul-P. Barbe, professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, M<sup>e</sup> Yves Ouellette, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, monsieur Rodrigue Tremblay, professeur au Département des sciences économiques de l'Université de Montréal, et monsieur Jacques Choquette, administrateur délégué à l'Association canadienne des régies provinciales des alcools, ont participé activement à nos recherches et leurs services ont été fort utiles. En outre, M<sup>e</sup> Dominique Lapointe, du ministère de l'Immigration, a grandement contribué à la rédaction de notre rapport.

M<sup>e</sup> Gaston Pouliot, de Montréal, et M<sup>e</sup> Gilles Rivard, de Québec, ont été les conseillers juridiques de notre Commission. Leur travail a principalement consisté à reconstituer et à présenter les événements qui se sont produits pendant les deux périodes de grève.

La Commission a pu également compter sur la coopération patiente d'une équipe de techniciens et de secrétaires, en particulier mesdemoiselles Lucille Fontaine et Hélène Faber, dont le travail fut d'autant plus apprécié qu'il était, par sa nature, obscur et fastidieux.

À toutes ces personnes, nous exprimons notre profonde reconnaissance.

### **La marche de l'enquête**

En vertu du décret 3715 du 18 novembre 1968, notre Commission aurait dû remettre son rapport le 18 mai de l'année suivante. Ce délai a été prolongé à trois reprises par les décrets numéros 1454 du 14 mai 1969, 3532 du 19 novembre 1969 et 2092 du 27 mai 1970. Les raisons de cette prolongation de mandat sont de trois ordres.

En premier lieu, les audiences publiques n'ont débuté que le 28 janvier 1969, alors que nous aurions voulu commencer beaucoup plus tôt. La plupart des organismes qui ont soumis des mémoires n'ont pu les produire dans les premiers délais fixés. La préparation de ces mémoires a exigé des mois de recherches, et plusieurs d'entre eux ont donc été soumis après l'expiration de notre premier mandat. Ces délais n'ont pas été inutiles, car la qualité des mémoires reçus est remarquable.

En second lieu, nous avons dû consacrer un grand nombre d'audiences publiques à la grève de 1964-1965. Ce n'est qu'après de nombreuses journées de témoignages laborieux que l'on a finalement admis que la Régie avait effectivement vendu des boissons alcooliques au cours de cette période. Il aurait été bien plus simple de l'avouer dès le début des audiences, comme cela s'est produit dans le cas de la deuxième grève. On nous aurait épargné des mois de travail pénible et fastidieux si on ne nous avait pas obligés à reconstituer minutieusement les faits concernant cette première grève.

Enfin, nous avons dû interrompre à deux reprises notre travail régulier pour nous pencher sur deux problèmes qui nous ont été soumis par le Conseil



des ministres. En septembre 1969, nous avons remis un rapport sur la fabrication et la vente du cidre au Québec, et, en mars 1970, un rapport sur la publicité relative aux boissons alcooliques. Ils sont reproduits en appendice.

### **La présentation du rapport**

Notre rapport, comme les textes que nous avons soumis sur le cidre et sur la publicité, se veut simple, dénué de prétentions et accessible à tous. Nous avons voulu qu'il soit aussi bref que possible. C'est pourquoi nous n'avons pas inséré dans notre texte toutes les études techniques sur lesquelles reposent plusieurs de nos conclusions. Cette abondante documentation sera remise au Conseil des ministres.

Notre rapport comprend trois parties, précédées d'un chapitre d'ordre général sur la consommation des boissons alcooliques dans la société d'aujourd'hui. La première partie traite des grèves de 1964-1965 et de 1968. Nous commençons par ce sujet parce qu'il constitue le premier point de notre mandat et que les grèves ont mis en lumière certains problèmes latents concernant la vente des alcools au Québec. La deuxième partie traite de la surveillance du commerce des boissons alcooliques, tandis que la troisième a pour objet leur commercialisation. Notre mandat nous enjoint de rechercher les moyens de procurer à l'État des revenus essentiels à son développement sous forme d'impôt ou autrement. Cette question est intimement liée à celle de la commercialisation; c'est pourquoi elles sont traitées ensemble dans cette troisième partie.



---

## Chapitre deuxième

---

### ***L'alcool dans la société d'aujourd'hui***

L'étude à laquelle notre rapport attache le plus d'importance concerne les régimes de surveillance et de commercialisation des boissons alcooliques. Nous devons donc rechercher les objectifs qu'il fallait poursuivre dans leur mise en œuvre afin qu'ils soient conformes aux mœurs de la société québécoise d'aujourd'hui. Ces objectifs, nous ne pouvions les établir avec justesse sans apporter des réponses satisfaisantes à diverses questions que soulève la consommation de l'alcool.

L'alcool est-il un aliment comme les autres ? Quels sont ses effets sur l'organisme humain ? Qu'est-ce qui incite l'homme à consommer des boissons alcooliques ? Existe-t-il une corrélation entre, d'une part, le volume de consommation des alcools et, d'autre part, la publicité, le nombre de points de vente et la libéralité de la loi ? Pour mieux comprendre les comportements et les attitudes de la population à l'égard de la consommation des boissons alcooliques, nous allons donc faire état des résultats de certaines études et enquêtes qui ont contribué à éclairer les sujets tels que les effets de l'alcool,

les motivations qui amènent une personne à boire et les causes et conséquences d'une consommation abusive.

Ce chapitre débute toutefois par un exposé technique sur les différentes espèces de boissons alcooliques et sur la façon de mesurer leur teneur en alcool, ce qui facilitera la compréhension de certains termes utilisés dans d'autres chapitres du rapport.

## Les boissons alcooliques

L'élément de base des boissons alcooliques est l'alcool éthylique, que l'on appelle parfois éthanol ou simplement alcool. Les boissons alcooliques les plus connues sont les spiritueux, le vin, la bière et le cidre. On trouvera, au tableau 2-1, une présentation schématique de ces boissons; elles sont classées séparément selon qu'elles sont un produit de la fermentation (comme le vin, le cidre et la bière), de la distillation (comme le whisky et le rhum) ou d'un mélange à base de distillats (comme les liqueurs).

La *Loi de la Régie des alcools* définit ainsi les espèces usuelles de boissons alcooliques:

*spiritueux* : boissons dans lesquelles entre l'alcool mélangé à de l'eau potable et à d'autres substances en dissolution, et comprend, entre autres, l'eau-de-vie, le rhum, le whisky et le genièvre;

*vin* : boisson alcoolique obtenue par la fermentation des éléments sucrés que contiennent, à l'état naturel, le raisin, d'autres fruits ou d'autres produits végétaux;

*bière* : boisson obtenue par la fermentation alcoolique, dans de l'eau potable, d'une infusion ou décoction de malt d'orge, de houblon ou de tout autre produit analogue;

*cidre* : boisson obtenue par la fermentation alcoolique du jus de pommes et qui contient au moins deux et demi pour cent et pas plus de treize pour cent en volume d'alcool.

La concentration d'alcool dans les boissons est d'environ 40% en volume dans les spiritueux, 13% dans le vin de table, 5% dans la bière et varie entre 2.5% et 7% dans le cidre léger et entre 7% et 13% dans le cidre fort.

Les différentes catégories de boissons alcooliques n'ayant pas la même teneur en alcool, il a bien fallu que les autorités fixent un commun dénominateur pour évaluer le degré d'alcool qu'elles contiennent; cet étalon est la preuve.

Autrefois, il n'existait pas d'instrument pour déterminer avec précision la preuve ou la teneur en alcool des boissons. Une méthode assez rudimentaire consistait à essayer d'enflammer un mélange d'alcool et d'eau ayant une teneur tout juste suffisante pour brûler. On considérait que cet essai constituait « la preuve » que ce mélange contenait au moins la proportion d'alcool requise.

En Angleterre, une loi qui remonte au règne de George III définit « preuve » ou « alcool ayant la force de preuve » comme un liquide qui, à

**TABLEAU 2-1**  
*Boissons à base d'alcool*

FERMENTÉES	Vins (de fruits)	Aromatisés Remontés Naturels Pétillants
	Grains	Ale Bière Lager Porter Saké Stout
	Fruits	Cidre Poiré
	Divers	Pulque
DISTILLÉES	Grains	Whisky
		Distillat pour le genièvre sec
		Distillat pour le genièvre de type hollandais
	Mélasse Sucre de canne	Vodka
		Rhum
	Agave Racine de taro	Distillat pour le genièvre de type hollandais
		Téquila Okoléhao
Fruits	Eau-de-vie	
COMPOSÉES (Distillat aromatisé)	Akvavit Absinthe Amers	
	Genièvre	Type anglais
		Type hollandais
	Liqueurs	Infusées Distillées

Source : L'Association des distillateurs canadiens.

une température de 51° Fahrenheit, pèse exactement les  $\frac{12}{13}$  d'un égal volume d'eau distillée à la même température.

Au Canada, on utilise l'alcoomètre Sykes pour déterminer la preuve et le degré d'alcool dans les boissons. Selon cette échelle, le degré alcoométrique de l'eau est 0; celui de l'alcool de preuve est 100 et celui de l'alcool absolu, 175.2. L'alcool de preuve correspond à un liquide contenant 57.1% d'alcool et 42.9% d'eau en volume.

Les spiritueux dont la teneur en alcool est supérieure ou inférieure à la preuve sont désignés par les expressions « au-dessus de preuve » (O.P.) ou « au-dessous de preuve » (U.P.). Les droits fédéraux d'accise et de douane sur les spiritueux sont calculés en fonction de la preuve. Ainsi, la teneur en alcool de la majorité des spiritueux vendus au Québec correspond à 70° sur l'échelle Sykes (30 U.P.). Les droits d'accise sur les spiritueux s'établissent donc à  $\frac{70}{100}$  du droit de base qui est de \$14.25 le gallon de preuve, soit à \$9.98 le gallon liquide.

Aux États-Unis, la norme est différente. L'alcool de preuve a comme base un mélange contenant 50% d'alcool et 50% d'eau. Les degrés de l'échelle alcoométrique utilisée varient de 0° à 200°, soit exactement le double du pourcentage d'alcool absolu en volume dans un liquide.

En France, le procédé est beaucoup plus simple. On utilise l'hydromètre de Gay-Lussac sur lequel le degré de l'eau pure est 0 et celui de l'alcool absolu est 100. Ainsi, les degrés de l'alcoomètre correspondent exactement au pourcentage d'alcool absolu dans une boisson.

Le tableau 2-2 donne la table d'équivalence des titres d'alcool.

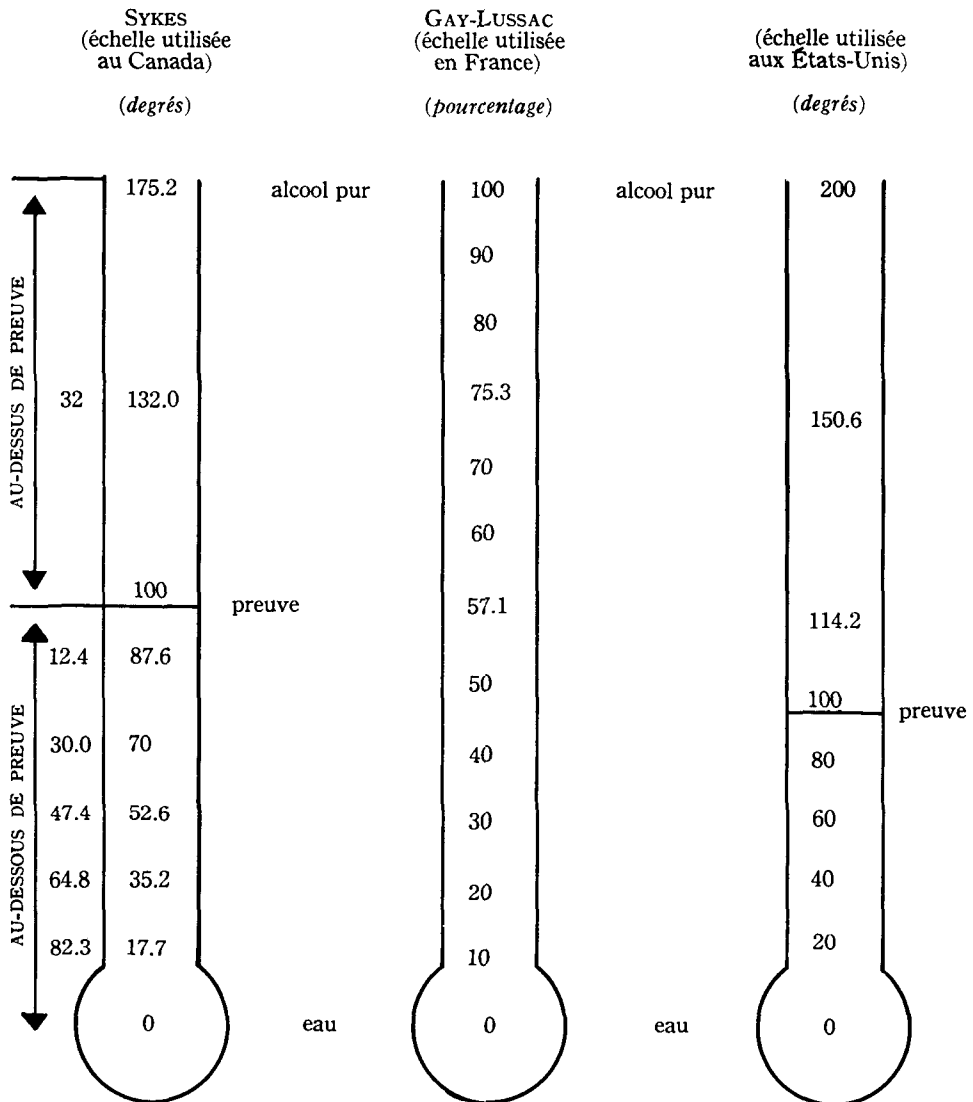
## **Les effets sur le corps humain**

L'alcool est essentiellement un aliment; il est oxydé dans le corps avec libération d'énergie et peut remplacer les calories venant des sucres et des graisses. Mais c'est un aliment qui peut causer une intoxication lorsqu'on en fait un usage immodéré. En raison de cette caractéristique, l'alcool commande une attention spéciale.

Dans l'étude des effets des boissons alcooliques sur l'organisme, le facteur critique n'est pas tellement la quantité d'alcool qui est absorbée dans l'estomac, mais plutôt la quantité qui pénètre dans le circuit sanguin et la vitesse avec laquelle l'alcool est assimilé par l'organisme. De nombreuses études ont démontré qu'il existe des différences marquées entre la bière, le vin et les spiritueux quant à la vitesse d'absorption de l'alcool dans le circuit sanguin. En général, plus élevée est la concentration en alcool dans une boisson, plus rapide est l'absorption dans l'organisme. De même, plus élevée est la concentration d'éléments non alcooliques dans une boisson, plus lente est l'absorption dans le circuit sanguin.

La concentration d'alcool dans le sang et le temps pendant lequel il demeure dans l'organisme dépendent de la quantité absorbée, du poids de l'individu et de la régularité avec laquelle le corps oxyde et élimine l'alcool.

TABLEAU 2-2  
Table d'équivalence des titres d'alcool



**Calcul de l'équivalence**

1. Considérer d'abord le pourcentage d'alcool en volume selon la table Gay-Lussac.
2. Pour traduire en titre canadien, multiplier par 1.75.
3. Pour traduire en titre américain, multiplier par 2.

Source : La Régie des alcools du Québec.

Le tableau 2-3 présente la concentration de l'alcool dans le sang selon la consommation qu'une personne normale en fait. Il montre également le temps nécessaire à son élimination complète.

Si un homme normal consomme quatre onces et demie de whisky, il aura une concentration d'environ 0.06 d'alcool dans le sang. Cette quantité n'est pas suffisante pour endommager les tissus du cerveau, du cœur, du foie et des reins, mais elle pourra ralentir le travail des centres supérieurs, et le jugement diminuera. S'il boit davantage, ses muscles ne fonctionneront plus d'une façon ordonnée; il pourra tituber et même tomber, puis être incapable de se relever. Finalement, si l'alcool atteint 0.40, le buveur deviendra inconscient.

Pour évaluer la quantité d'alcool absorbée par une personne, on utilise de plus en plus l'éthylomètre (ivressomètre) dont l'usage a été légalisé. Cet appareil permet de calculer le degré d'alcool contenu dans l'organisme humain en analysant l'haleine à l'aide d'une solution chimique. Un taux de 0.08 est suffisant pour qu'une personne soit condamnée pour conduite d'un véhicule automobile alors que ses facultés sont affaiblies par l'effet de l'alcool.

## **Les motifs de consommation**

La consommation courante des boissons alcooliques relève de considérations qui vont du plus simple désir d'étancher la soif à celui d'échapper à une réalité trop contraignante. Entre ces deux extrêmes, se situe le cas de celui qu'on a convenu d'appeler le buveur social.

Aujourd'hui la popularité de l'alcool est due en grande partie à l'attitude plus libérale de la population à l'égard de sa consommation. Alors que l'usage des boissons alcooliques était, il n'y a pas longtemps, considéré comme répréhensible, il n'en est plus ainsi de nos jours. L'alcool devient de plus en plus une boisson comme les autres; c'est seulement l'abus que la société tend maintenant à réprouver.

Chez la plupart des personnes la consommation des boissons alcooliques est une habitude acquise socialement. Elle est entrée dans les us et coutumes de la population: le vin occupe une place de plus en plus régulière à la table; on aime établir ou renouer des liens de camaraderie dans les endroits où l'on sert des boissons alcooliques; il est de mise d'offrir un verre pendant les réunions mondaines.

Outre l'évolution qu'ont connue nos attitudes et nos habitudes sociales en regard de la consommation des boissons alcooliques, plusieurs autres facteurs peuvent expliquer la place qu'occupe l'alcool dans notre société. L'amélioration de notre niveau de vie est un des facteurs majeurs: le budget familial permet maintenant à un plus grand nombre de personnes d'acheter couramment un produit qui jadis n'avait de place qu'en des occasions spéciales. Il y a une relation évidente entre l'augmentation des salaires et la quote-part des dépenses allouées au superflu comme les boissons alcooliques;



TABLEAU 2-3

*Consommation de l'alcool et ses effets sur l'organisme d'une personne normale*

Consommations successives	Concentration dans le sang <sup>(1)</sup>	Effets	Temps nécessaire pour l'élimination complète <sup>(2)</sup>
Une ou deux consommations, soit 1½ oz à 3 oz de whisky ou 5 à 10 oz de vin ou 1 à 2 petites bouteilles de bière	0.04	Le cœur bat plus vite; sensation de chaleur, car le sang se rend plus rapidement et en plus grande quantité à la surface du corps; gaieté exagérée, détente mentale	De deux à deux heures et demie
Trois consommations, soit 4½ oz de whisky ou 15 oz de vin ou 3 petites bouteilles de bière	0.06	Jugement plus lent; vertiges; manque de coordination des mouvements	Quatre heures
Cinq consommations, soit 7½ oz de whisky ou 26 oz de vin ou 5 petites bouteilles de bière	0.10	Vision un peu troublée; langage difficile; lenteur des réflexes	Huit heures
Huit consommations, soit 12 oz de whisky ou 40 oz de vin ou 8 petites bouteilles de bière	0.16	Titubation; double vision	Seize heures
Vingt consommations, soit 30 oz de whisky ou 100 oz de vin ou 20 petites bouteilles de bière	0.41	Peau morte; dilation des pupilles; coma	Difficile à apprécier; tout dépend du traitement qui sera appliqué. En moyenne, il faudra au moins 36 heures
Vingt-six consommations, soit 40 oz de whisky ou 130 oz de vin ou 26 petites bouteilles de bière	0.51	Mort probable par intoxication alcoolique	—

**Remarques :**<sup>(1)</sup> Milligrammes d'alcool contenus dans 100 millilitres de sang.<sup>(2)</sup> Le temps d'élimination donné ici vaut pour un homme de 150 lb avec un système digestif normal; il est par conséquent approximatif. Il n'est pas proportionnel car l'oxygénation se fait plus difficilement dans la mesure où l'intoxication augmente.**Source :** Données fournies par l'Office de la prévention et du traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies (OPTAT).

les statistiques le démontrent clairement. Des enquêtes ont aussi établi une forte corrélation entre, d'une part, l'augmentation de la consommation de l'alcool et, d'autre part, le phénomène de l'urbanisation et l'élévation du degré d'instruction.

Lors d'une étude effectuée dans le Bas Saint-Laurent, en 1969, par l'Office de la prévention et du traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies (OPTAT), il fut possible de dégager certains aspects fondamentaux de la consommation des boissons alcooliques au Québec <sup>(1)</sup>. Entre autres, on a pu établir que l'alcool est devenu un produit de consommation courante qui n'obéit plus aux normes de la culture traditionnelle; que la proportion de consommateurs de boissons alcooliques est plus forte chez les économiquement favorisés et que les personnes à revenu supérieur consomment davantage des spiritueux, tandis que les travailleurs manuels boivent surtout de la bière.

Si des enquêtes ont démontré que les causes profondes de l'augmentation de la consommation de l'alcool relèvent du mode de vie de la population, de l'élévation de son revenu et de sa culture, de la conception nouvelle qu'elle se fait de l'usage des boissons alcooliques, de la concentration urbaine, elles révèlent le peu d'importance que peuvent y jouer la publicité et la libéralité d'un régime de surveillance, libéralité qui se manifeste par la multiplicité des permis. En effet, ces deux facteurs exercent une influence à peu près nulle, non seulement chez l'homme normal, mais aussi chez celui qui deviendra alcoolique ou qui l'est déjà.

## **L'alcoolisme**

La consommation des boissons alcooliques est une habitude ancienne et généralisée. Dans la plupart des cas, cette consommation ne pose aucun problème particulier: les gens qui consomment des boissons alcooliques le font avec modération, sans effet néfaste ni pour eux-mêmes ni pour leurs proches.

Toutefois, un certain nombre de personnes sont incapables de cette modération. Le désir de s'évader des problèmes personnels, familiaux et sociaux qui les entourent les pousse à une consommation immodérée. Une fois l'habitude prise, l'alcool devient pour eux un produit indispensable à leur existence et sa consommation, une fin en soi. L'habitude crée une dépendance croissante qui, tôt ou tard, empêche la personne qui en est affligée de fonctionner normalement dans son milieu. On définit donc l'alcoolisme comme un état dans lequel l'individu est incapable de restreindre la quantité d'alcool qu'il absorbe, même si cet abus le diminue physiologiquement, économiquement et socialement.

Il n'est pas facile d'établir empiriquement la proportion de la population totale qui souffre d'une telle toxicomanie. Il existe cependant des esti-

---

<sup>(1)</sup> LAFOREST, Lucien: *Les conséquences de la désintégration sociale et de la consommation de l'alcool*, Office de la prévention et du traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies, Sainte-Foy, Québec, décembre 1969.

mations à ce sujet, et nous reproduisons au tableau 2-4 une classification établie récemment. Comme le tableau l'indique, sur les vingt-cinq pays classés, il y en a huit où l'incidence de l'alcoolisme est supérieure à ce qu'elle est au Canada et quatre autres où l'incidence est identique. Le Canada occupe donc une position intermédiaire: l'alcoolisme ne paraît pas avoir pris de proportions alarmantes, mais il n'y est pas négligeable non plus. L'étude qui

TABLEAU 2-4  
*Classification de certains pays en fonction de l'importance de l'alcoolisme  
à l'intérieur de leurs frontières, en 1966*

Niveau de l'alcoolisme	Pays
<i>Très élevé</i> . . . . .	France
<i>Élevé</i>	
<i>a) supérieur</i> . . . . .	Chili États-Unis
<i>b) inférieur</i> . . . . .	Australie Yougoslavie Suède Suisse Afrique du Sud
<i>Intermédiaire</i>	
<i>a) supérieur</i> . . . . .	Canada Danemark Norvège Pérou Uruguay
<i>b) inférieur</i> . . . . .	Belgique Tchécoslovaquie Angleterre Finlande Irlande Italie Nouvelle-Zélande
<i>Bas</i>	
<i>a) supérieur</i> . . . . .	Brésil Hollande Portugal
<i>b) inférieur</i> . . . . .	Argentine Espagne

Source : *Definitions and Prevalence of Alcoholism and Drug Abuse*, The Alcoholism and Drug Addiction Research Foundation, Toronto, Canada, 1968.

fournit la classification précédente indique aussi le nombre des alcooliques dans les provinces canadiennes en 1966. Les données de cette classification se trouvent au tableau 2-5. Seule la province d'Ontario a un pourcentage d'alcooliques plus élevé que le Québec. Ce pourcentage est cependant voisin de la moyenne canadienne: il faut en conclure que le Québec occupe aussi une position intermédiaire. Vingt-sept alcooliques sur 1,000 adultes ne constitue pas une proportion catastrophique, mais elle est loin d'être négligeable.

Ces constatations faites, deux questions viennent à l'esprit. Peut-on déduire que le niveau de l'alcoolisme dans un pays dépend de la consommation moyenne des boissons alcooliques par habitant? Peut-on conclure que ce niveau est fonction de la libéralité de la loi et de la facilité de se procurer ces boissons? Les renseignements dont nous disposons nous invitent à répondre négativement à ces deux questions. En ce qui concerne la première, qu'il nous suffise de dire que la consommation moyenne de boissons par habitant de 20 ans et plus est trois fois supérieure en Italie qu'au Canada, et le niveau d'alcoolisme y est moindre; que la consommation moyenne en Suède est d'un tiers inférieure à celle du Canada alors que le niveau d'alcoolisme y est supérieur. Quant à la deuxième question, les mêmes disparités

TABLEAU 2-5  
*Le nombre des alcooliques dans les provinces canadiennes en 1966*

Province	Nombre d'alcooliques	Pourcentage d'alcooliques chez les personnes de 20 ans et plus
		%
Terre-Neuve . . . . .	3,000	1.2
Île-du-Prince-Édouard . . . . .	1,000	1.7
Nouvelle-Écosse . . . . .	5,500	1.3
Nouveau-Brunswick . . . . .	5,300	1.6
Québec . . . . .	89,200	2.7
Ontario . . . . .	113,700	2.8
Manitoba . . . . .	13,200	2.3
Saskatchewan . . . . .	8,100	1.5
Alberta . . . . .	14,100	1.7
Colombie-Britannique . . . . .	34,500	2.5
Canada . . . . .	287,600	2.5

Source : *Definitions and Prevalence of Alcoholism and Drug Abuse*, The Alcoholism and Drug Addiction Research Foundation, Toronto, Canada, 1968.

peuvent être constatées. L'Italie et l'Espagne sont, sans aucun doute, des pays qui, au chapitre des boissons alcooliques, ont des régimes plus libres que le Canada; or, le taux de l'alcoolisme dans ces deux pays est inférieur au nôtre.

Peut-on, par ailleurs, empêcher quelqu'un d'abuser des boissons alcooliques ou de devenir alcoolique en restreignant la publicité qui se fait autour de l'alcool ou en limitant le nombre de points de vente ? Encore là, les études qui ont été faites ne permettent pas de conclure que la publicité et l'accessibilité influent de façon significative sur la consommation des boissons alcooliques. D'une part, le rapport que nous avons présenté sur la publicité relative aux boissons alcooliques fait état du peu d'influence que semble exercer la publicité sur la consommation de l'alcool. D'autre part, les résultats de certaines enquêtes semblent prouver que le nombre des alcooliques est proportionnellement plus élevé dans les villes que dans les campagnes et on n'a pas manqué d'en tirer la conclusion que la plus grande facilité de se procurer de l'alcool à cause du grand nombre de points de vente peut être mise en cause. Toutefois, ce lien de causalité est loin d'être établi de façon satisfaisante. S'il est vrai que les points de vente sont proportionnellement plus nombreux en ville qu'à la campagne, il est non moins vrai que d'autres facteurs explicatifs existent aussi, sans que l'on sache lesquels d'entre eux sont vraiment significatifs. Il faut constater, en effet, que le revenu moyen disponible de la population urbaine est plus élevé que celui de la population rurale, que l'usage de l'alcool est toléré dans les villes d'autant plus facilement que les gens se connaissent moins bien et qu'ils sont relativement indifférents les uns envers les autres, tandis que le contrôle social demeure beaucoup plus contraignant dans les campagnes. En outre, les problèmes qui peuvent conduire à l'alcoolisme sont beaucoup plus nombreux dans les villes où la population est soumise à des changements plus rapides qu'à la campagne où les formes traditionnelles de vie sont conservées plus longtemps.

L'usage abusif de l'alcool, malgré les nombreuses études faites au cours des dernières années, reste encore un domaine de connaissance incertaine. On connaît mal les raisons qui poussent les hommes à la consommation immodérée; on connaît également mal les quantités que les alcooliques absorbent comme on connaît mal le rythme du développement de cette maladie selon l'âge de l'individu. Toutes ces incertitudes doivent nous rendre prudents; il n'y a pas de mesures, législatives ou autres, qui peuvent réduire à coup sûr le degré d'alcoolisme dans une société. Même la prohibition absolue est restée inefficace à ce sujet. Aussi faut-il éviter les mesures trop sévères et vexatoires qui incommoderaient toute la population, alors qu'une fraction seulement abuse de ce produit. De toute façon, une loi relative à la consommation d'alcool peut définir des délits; elle ne peut cependant modifier les conceptions et les habitudes. Or, il est évident que, dans nos sociétés, la consommation de l'alcool est entrée dans les mœurs.

L'abus dans la consommation des boissons alcooliques relève de causes beaucoup plus profondes qui échappent au contrôle d'un simple organisme de surveillance ou de commercialisation de ces boissons.

Dans certains États américains, le but avoué de la loi régissant le commerce des boissons alcooliques est la promotion de la tempérance. Au Québec, on pourrait soutenir que c'est aussi l'un des objectifs de la loi actuelle en invoquant l'article 55 qui dispose que, dans tous les cas, la Régie doit éviter de multiplier les permis au point qu'ils deviendraient susceptibles de favoriser l'intempérance. Cependant, au moment de l'octroi des permis, les régisseurs tiennent peu compte, semble-t-il, des effets possibles de la multiplication des permis sur la pratique de la tempérance; de toute façon, ils ne disposent pas de données nécessaires pour le faire.

Au demeurant, nous nous demandons si c'est bien le rôle de l'État d'imposer par la loi la pratique de la vertu. Il est indéniable qu'au Québec, comme dans le reste du Canada, la morale chrétienne a fortement influencé le droit, et que dans bien des milieux on confond encore souvent crime et péché.

Dans le domaine des boissons alcooliques en particulier, le Québec est passé du pharisaïsme de la prohibition où l'on a tenté, sans grand succès d'ailleurs, d'imposer l'abstinence, à un certain paternalisme qui prétend protéger les individus contre eux-mêmes. Le législateur a donc eu tendance à considérer le régime des permis comme l'un des principaux moyens de défense sociale contre l'ivrognerie et l'alcoolisme. Nous reconnaissons qu'il peut exister une moralité publique distincte des morales religieuses particulières et qui correspond au minimum d'idées morales acceptées par la moyenne des individus, mais elle est difficile à cerner parce qu'essentiellement variable avec le temps et selon les sociétés. Nous sommes bien conscients des dimensions morales et sociales du problème, mais l'ivrognerie est un vice et l'alcoolisme est une maladie contre lesquels la loi la plus sévère ne peut avoir que bien peu d'effets curatifs ou préventifs.

Il ne serait pas opportun ici d'exposer longuement ces problèmes théoriques du rapport entre la loi et la morale. La société québécoise est pluraliste, elle évolue rapidement et elle est de plus en plus scolarisée. Pour que la loi régissant les boissons alcooliques lui paraisse acceptable et conforme à la vocation touristique du Québec, un effort de libéralisation et de rajeunissement des textes et des procédés de contrôle s'impose. Nous pensons que la loi doit simplement protéger la morale personnelle sans chercher à imposer la pratique d'une perception particulière de la vertu. Nous estimons donc que ce n'est pas la fonction d'une législation sur les boissons alcooliques de viser à combattre l'intempérance. C'est plutôt en insistant sur l'usage modéré que la population doit faire des boissons alcooliques qu'on l'amènera à les considérer comme des produits ordinaires qui n'ont rien de peccamineux. C'est par l'éducation populaire et non par la répression qu'on peut favoriser la tempérance.

Nous désirons toutefois souligner que nous n'ignorons nullement la gravité du problème de l'usage abusif de l'alcool. Nous sommes conscients du fait que la consommation anormale de l'alcool comporte des dangers considérables pour la santé des personnes qui s'y adonnent. Certains types

de maladies cardiaques, des affections malignes des organes digestifs, la cirrhose du foie se développent plus souvent chez les alcooliques que chez ceux qui font un usage modéré de l'alcool. Le délire et la démence alcooliques en sont des conséquences connues ainsi que les suicides qui peuvent se produire dans l'état dépressif des alcooliques. De même, l'alcoolisme est l'une des causes des accidents de travail. Les buveurs excessifs ont en moyenne quatre fois plus d'accidents de travail que les consommateurs modérés. Les buveurs excessifs, chroniques ou occasionnels, sont les principaux responsables des accidents graves de la route.

Nous n'ignorons pas à quel point l'abus de boissons alcooliques est dommageable à la société; les pertes de journées de travail, les innombrables accidents, les éclatements de familles, l'invalidité partielle ou totale, les soins médicaux et hospitaliers qui doivent être fournis sont autant d'éléments de coûts que la société doit encourir à cause de l'alcoolisme.

Il convient donc d'intensifier les efforts en vue de prévenir l'alcoolisme. Nous devons, à cet égard, adopter une attitude positive: prévenir les excès par l'éducation et réadapter les alcooliques par des traitements appropriés. Il ne faut pas pénaliser toute une population dans le but de protéger une minorité contre les abus qu'elle commet, mais trouver des solutions positives tout en évitant de brimer les droits de la majorité. La consommation d'alcool ne va pas à l'encontre des principes moraux et sociaux, à moins de confondre usage et excès.

De nombreuses organisations œuvrent à travers les différents pays en vue de réduire l'incidence de l'alcoolisme. Au Québec, mentionnons le rôle important que jouent des organismes privés comme l'Association Lacordaire du Canada et les Alcooliques anonymes de même que certains dirigeants d'entreprises auprès de leurs employés qui sont aux prises avec des problèmes de cette nature.

Il reste cependant qu'il appartient à l'État de canaliser les énergies dans le domaine de la recherche sur l'alcoolisme, de la prévention, et dans celui du traitement des alcooliques. Quoique les coûts les plus élevés de l'alcoolisme soient supportés par les alcooliques eux-mêmes et leurs familles, il est évident que l'abus des boissons alcooliques entraîne directement des conséquences financières importantes pour la société.

L'État a confié la responsabilité première de l'organisation des programmes de recherche, d'éducation et de traitement dans le domaine de l'alcoolisme au Québec à l'Office de la prévention et du traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies (OPTAT). Cet organisme, qui a succédé à l'Institut d'étude sur l'alcoolisme, a unifié d'autres services comme la Fédération Domrémy et le Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme. De création récente, l'OPTAT est rattaché au ministère des Affaires sociales. Son rôle est de promouvoir une meilleure éducation du public à l'égard de l'alcool et des produits toxiques et d'assurer les meilleurs traitements possibles aux alcooliques et aux toxicomanes; il doit aussi seconder les autres organismes qui poursuivent les mêmes fins.

L'OPTAT veille au bon fonctionnement de dix cliniques de réadaptation pour alcooliques. Il dirige quelques cliniques externes à Montréal, Drummondville et Québec, et une quarantaine de centres d'accueil répartis dans les régions. Au-delà de 1,000 personnes travaillent bénévolement dans ces centres d'accueil.

Signalons le dynamisme dont fait preuve l'OPTAT dans ses programmes d'éducation et de recherche. Ses nombreux cours populaires de même que ses efforts multiples en vue de sensibiliser la population face aux ravages causés par l'usage abusif des boissons alcooliques contribuent à encourager la sobriété.

Les connaissances accumulées par l'OPTAT devraient cependant profiter à un plus grand nombre d'organismes dont les activités sont reliées de près ou de loin au problème de l'alcoolisme. Un échange d'information entre l'Office et les cours de justice, les corps policiers et les agences sociales, par exemple, serait sans doute profitable à la communauté.

Les efforts entrepris par l'OPTAT dans les écoles pour renseigner objectivement les jeunes sur l'alcool et sur l'usage modéré que l'homme doit en faire sont encore à l'état embryonnaire. Pourtant, il est important d'inculquer aux jeunes une attitude saine à l'endroit des boissons alcooliques. Il faut aussi les instruire sur cette pratique dangereuse qui consiste à recourir à des boissons alcooliques (ou aux drogues) lorsqu'on se trouve aux prises avec des problèmes d'ordre émotif. Dès le jeune âge, il faut savoir que le fait de boire jusqu'à l'intoxication n'est qu'une évasion de courte durée devant les problèmes et qu'il constitue un acte contre soi-même qui peut affecter la santé et contre la société qui devra assumer les coûts de toutes les conséquences néfastes qui en résulteront. Nous exprimons donc, à notre tour, le souhait que des cours sur ces sujets et, de façon générale, sur l'art de vivre dans les années à venir, fassent partie du programme d'enseignement dès la fin des études primaires, et que ces sujets soient repris et dûment approfondis pendant les études secondaires.

L'OPTAT est présentement financé par des contributions directes de l'État. La législation actuelle stipule que, au-delà de ce financement direct, l'Office peut aussi recevoir des contributions bénévoles de particuliers ou d'autres organismes publics et privés désirant s'associer à la réalisation de ses objectifs. Ces contributions ne sont pas versées au fonds consolidé du revenu du Québec, mais constituent un fonds spécial géré par l'Office. Cependant, celui-ci ne peut utiliser les sommes reçues sans l'autorisation de l'État. C'est ce qui explique en partie la réticence des donateurs. Ceux-ci peuvent également estimer que leur contribution n'est guère essentielle à une œuvre largement subventionnée par le gouvernement. Enfin, cette formule qui a été retenue par le législateur ne favorise nullement l'obtention de fonds qui pourraient venir du gouvernement fédéral. Celui-ci, en effet, ne soutient financièrement que les véritables fondations.

Il faudrait revoir le statut de l'OPTAT. L'Office devrait soit être transformé en fondation, soit être autorisé à créer une fondation autonome



qui remplacerait le fonds spécial actuel. Cette formule permettrait de recevoir des montants importants provenant du gouvernement fédéral et susciterait probablement plus d'intérêt auprès des souscripteurs. Mentionnons que l'Ontario a su tirer des avantages importants de son recours à la formule de fondation.

D'une façon plus générale, nous exprimons aussi le souhait que le Québec tire le maximum de bénéfices de l'instauration de l'assurance générale et universelle contre la maladie. Ce régime devrait être orienté, entre autres, vers le dépistage systématique et précoce de l'alcoolisme lors de visites chez le médecin ou à l'hôpital. De plus, il est admis que les deux tiers des buveurs excessifs peuvent être ramenés à une consommation normale par une psychothérapie éducative appliquée à temps et poursuivie suffisamment longtemps; de tels traitements devraient donc être accessibles dans tout le Québec.

Les efforts de prévention et de traitement précoce de ce mal n'empêcheront probablement jamais les abus. L'État doit donc prendre d'autres moyens en vue de tenter de prévenir certains dommages occasionnés par la consommation excessive des boissons alcooliques. Nous retenons ici le cas des accidents de circulation imputables à l'alcool. Ce n'est un secret pour personne que 50 pour cent des accidents mortels de circulation sont dus à l'alcool d'une façon directe ou indirecte. Par ailleurs, dans ce domaine, le grand responsable est autant, sinon plus, le buveur social que l'alcoolique ou l'ivrogne.

À notre avis, l'attitude du public et du législateur à l'endroit des conducteurs en état d'ébriété est beaucoup trop complaisante. Lorsqu'on considère l'hécatombe que provoque la route année après année, il n'est pas trop tôt pour décréter des mesures correctives rigoureuses. Certaines de ces mesures doivent viser à réduire le nombre de conducteurs dont les facultés sont diminuées par une consommation excessive des boissons alcooliques. S'il est légitime d'inspecter les phares, les pneus et les freins d'une automobile en vue de prévenir les accidents, il est plus légitime encore de vérifier l'état du conducteur. À quoi peuvent servir d'excellents phares lorsque l'acuité visuelle du conducteur est diminuée de 50 pour cent? Quel est l'avantage des pneus et des freins en parfait état lorsque le conducteur ne parvient pas à synchroniser convenablement ses mouvements? En conséquence, on devrait utiliser l'éthylomètre surtout à titre de mesure préventive et non pas uniquement dans les cas d'accidents alors qu'il est déjà trop tard et qu'il ne s'agit plus que de préciser les responsabilités. Plus loin dans ce rapport, nous préconisons une autre mesure préventive qui incitera le débitant à refuser de servir des boissons alcooliques à une personne déjà en état d'ébriété ou à un adolescent.

## **Conclusion**

La consommation des boissons alcooliques pose des problèmes difficiles à résoudre, tel l'alcoolisme. Alors que la majorité de la population contrôle sa consommation de boissons alcooliques de façon satisfaisante, une partie

ne parvient pas à le faire. Nous connaissons encore mal l'enchaînement des causes qui conduisent certains à la consommation excessive de façon chronique. Toutefois, les causes sont nombreuses et il n'y a pas de mesure législative simple qui pourrait être appliquée efficacement. Expliquer l'alcoolisme par la libéralité de la loi est une tentation de facilité: on peut éviter de rechercher les causes profondes et significatives et ainsi, les correctifs appropriés.

Le problème de l'alcoolisme exige toute une série de mesures préventives, allant de l'éducation des jeunes à la répression sévère de la conduite en état d'ébriété. Il exige des connaissances de plus en plus précises sur le sujet et la mise en place de mécanismes de prévention. Cet aspect de la question déborde cependant notre mandat et doit préoccuper spécialement ceux qui s'intéressent à la santé publique.

Tout en étant conscients de ce qui précède, nous devons cependant répéter que l'alcoolisme constitue un mal qui n'affecte pas la grande majorité de la population. C'est dans la perspective de la majorité qu'il faut donc élaborer la nouvelle politique de surveillance et de commercialisation des boissons alcooliques, et non pas dans la perspective d'une frange marginale de cette population qui ne parvient pas à maîtriser sa consommation.

Toute loi sur la vente et la consommation des boissons alcooliques doit coller à la réalité sociale sous-jacente, sans pour autant faciliter les abus. Elle doit être simple, souple et suffisamment libérale pour que son application soit facile. Les restrictions doivent être précises et, si possible, peu nombreuses. Une loi tracassière n'a jamais été efficace parce qu'elle est difficilement applicable. Par contre, une loi raisonnablement large doit être appliquée avec rigueur.

---

## Première Partie

---

### LES DEUX GRÈVES



---

## **Chapitre troisième**

---

### ***Les deux grèves***

Comme nous l'avons mentionné au chapitre premier, nous devons examiner la situation qui a existé au cours des deux grèves qui ont paralysé la Régie, l'une en 1964-1965 et l'autre en 1968. En premier lieu, nous avons tenté d'évaluer l'étendue des pertes subies au cours de celles-ci. En second lieu, nous avons analysé le comportement des dirigeants de la Régie et des autres personnes qui ont pu être impliqués dans le commerce des boissons alcooliques au cours de ces deux arrêts de travail.

#### **La grève de 1964-1965**

La première grève à la Régie s'inscrit dans le contexte du début des négociations collectives de travail de l'État avec ses employés. Jusque-là, les gouvernements, tant au Québec que dans les autres parties du Canada, avaient maintenu que la Couronne ne pouvait négocier avec ses sujets. Mais, sous la pression des syndicats, le gouvernement du Québec accordait, le 1<sup>er</sup> septembre 1964, aux employés de la Régie le droit de se syndiquer, de négocier des conventions collectives et de recourir à la grève, le cas échéant.

Deux syndicats furent reconnus à la Régie: le Syndicat des fonctionnaires de la Régie des alcools qui représente les employés de magasins et les commis de bureau et le Syndicat des ouvriers de la Régie des alcools qui groupe les employés des entrepôts. Les parties n'ayant pu s'entendre, la grève fut déclenchée le 4 décembre 1964 et ne se termina que le 19 février de l'année suivante: elle dura donc onze semaines.

Il ne faut pas s'étonner si les parties n'ont pu s'entendre à cette époque. Les groupes en présence en étaient à leur première expérience dans le domaine des négociations collectives. Ils se connaissaient peu ou mal et, par surcroît, la Régie n'était pas outillée pour mener à bien le travail gigantesque de classification et d'évaluation des tâches en y assignant un salaire équitable; pas outillée non plus pour déterminer les avantages sociaux et régler les clauses normatives d'un premier contrat. Néanmoins, on peut s'étonner que l'arrêt de travail soit survenu si tôt après que le législateur eut accordé le droit de grève. Il était en effet pratiquement impossible pour des parties qui négociaient pour la première fois de régler tous ces problèmes en quelques mois.

Les raisons qui peuvent expliquer le déclenchement hâtif de la grève nous semblent les suivantes. En premier lieu, la Confédération des syndicats nationaux qui, avec l'État, faisait ses premières armes, a voulu montrer qu'elle entendait conduire avec beaucoup d'énergie les négociations futures avec ce nouvel employeur. En second lieu, du point de vue de la tactique syndicale, la période des Fêtes était particulièrement propice. La Régie, pensait-on, pouvait difficilement assumer le risque de perdre les recettes de la période la plus active de l'année. La population, croyait-on, deviendrait impatiente et presserait le gouvernement d'accepter un règlement rapide. Certes, l'État a perdu des recettes fiscales importantes au cours de cette première grève, mais la population, semble-t-il, n'a pas souffert outre mesure des inconvénients que tout arrêt de travail entraîne. La grève s'est donc prolongée.

#### ***Les pertes de recettes fiscales***

Nous avons estimé à quelque \$13.7 millions la perte que la grève de 1964-1965 a occasionnée au trésor public, soit \$12.2 millions de réduction du revenu net de la Régie et \$1.5 million en taxe de vente sur les boissons alcooliques que la Régie aurait normalement vendues. Le tableau 3-1 donne des chiffres pour la période du 1<sup>er</sup> novembre 1964 au 31 mars 1965. En remontant à plus d'un mois avant l'arrêt de travail, nous avons voulu inclure les achats que les consommateurs auraient pu faire par anticipation. De même, en prolongeant la période étudiée de plus d'un mois après la fin de la grève, nous avons voulu tenir compte des achats de ceux qui ont dû refaire leurs provisions, une fois la grève terminée. Nous avons donc comparé les résultats financiers que la Régie aurait normalement montrés avec ceux qu'elle a obtenus. Ainsi, pendant cette période de cinq mois, les ventes de la Régie auraient atteint \$67.1 millions sans la grève; les ventes réalisées ont

été de \$40.1 millions. Toutefois, pendant cette même période, les dépenses de la Régie ont été moindres et les recettes provenant des droits sur la bière, supérieures à ce qu'elles auraient été sans la grève.

#### ***Les ventes faites par la Régie***

On a fait grand état des ventes effectuées par la Régie durant chacune des deux grèves. Nous devons donc vérifier si effectivement il y avait eu ventes.

Quant à la première grève, la reconstitution des événements fut longue et pénible. Nous avons dû constater d'abord que des documents de base se rapportant directement à la période de grève avaient été détruits au printemps 1969, donc après l'établissement de notre Commission. Ces documents consistaient en bons de commande et en bordereaux de livraison qui auraient permis de préciser le nombre, le montant et les bénéficiaires des ventes faites durant la grève. Il semble que ces documents ont été brûlés par mégarde

TABLEAU 3-1

*État d'exploitation de la Régie du 1<sup>er</sup> novembre 1964 au 31 mars 1965*

	Projection	Montants réels	Différence due à la grève
	<i>(en milliers de dollars)</i>		
Ventes.....	\$67,530	\$40,057	—\$27,473
Bénéfices bruts.....	31,874	18,907	—12,967
Dépenses.....	6,078	5,618	460
Revenus du commerce.....	25,796	13,289	—12,507
Autres revenus			
Taxe sur la bière.....	6,224	6,871	647
Droits des détenteurs de permis.....	607	420	—187
Service des permis et des saisies.....	75	—31	—106
Total des autres revenus.....	6,906	7,260	354
Revenu net global.....	32,702	20,549	—12,153 <sup>(1)</sup>

***Remarque :***

<sup>(1)</sup> Ce montant ne comprend pas la taxe de vente sur les boissons alcooliques au cours de la même période. La perte en est de \$1.5 million.

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

par des employés de la Régie. Cependant, la même inadvertance n'a pas été commise à l'endroit des documents des années qui ont précédé et suivi la grève: ceux-ci ont été trouvés intacts.

Nous fûmes fort étonnés de constater les réticences, les imprécisions, les contradictions et les trous de mémoire de certains fonctionnaires de la Régie au cours de leurs témoignages lors des audiences publiques. Ils ont tenté de nous convaincre avec beaucoup d'acharnement que la Régie n'avait rien vendu durant la grève. Selon eux, elle s'était limitée à livrer des marchandises commandées et payées avant l'arrêt de travail et à recevoir des chèques en paiement de commandes pour livraison après la grève. C'est du moins ce qu'ont tenté de démontrer tour à tour monsieur Paul-Émile Gravel, gérant du magasin 500 et agent-vérificateur, monsieur Victor Archambault, caissier de ce magasin et également agent-vérificateur, et surtout monsieur Marc Boissonnault, alors responsable du fonctionnement du même magasin et officier général d'administration de la Régie.

Leurs témoignages ne nous ont cependant guère convaincus. En dépit des difficultés que nous avons éprouvées au cours de l'enquête, nous avons pu établir, hors de tout doute, que des ventes avaient été effectuées, et cela à la connaissance et avec le consentement des autorités de la Régie, en particulier de monsieur Marc Boissonnault.

Le procédé qui permit ces ventes fut relativement simple. Depuis 1961, la Régie exploitait, au cours de la période des Fêtes, un magasin spécial pour servir les représentants de fabricants de boissons alcooliques. Ceux-ci, en vue de promouvoir la vente de leurs propres produits, prenaient, auprès des clients, des commandes de boissons que ces derniers offraient en cadeaux des Fêtes et les passaient à la Régie pour livraison directe aux destinataires. Comme de telles commandes impliquaient de fortes quantités de boissons alcooliques, il était plus facile de les confier à un magasin temporaire spécial et de livrer les produits à partir de celui-ci.

Au début, le magasin 500 occupait un local dans les entrepôts mêmes de la Régie, à Montréal. Le service était assuré par trois employés: un gérant, un caissier et un commis. Toutefois, à l'occasion de la période des Fêtes de 1963-1964, la Régie a décidé de louer un espace dans les entrepôts de la maison Seaway Storage Inc. afin d'y aménager le magasin 500. Le contrat fut renouvelé pour l'année 1964-1965. À l'occasion de ce renouvellement, monsieur Reginald Goldsmith, gérant général de Seaway Storage Inc., déclarait ce qui suit dans une lettre qu'il adressait, le 23 octobre 1964, à monsieur Marc Boissonnault:

« Par ailleurs et comme expliqué au cours de notre entrevue, notre entreprise n'a, à aucun moment, souffert d'un arrêt dans ses opérations et nous estimons que, en tant qu'entrepôts publics, nous sommes en droit de procéder à nos affaires régulières sans jamais être affectés par les désaccords dans l'organisation de nos clients qui ne doivent pas nous concerner. » <sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Pièce C-72.



Ce passage apparaît très révélateur des intentions des parties au contrat puisque la rumeur de l'éventualité d'une grève se propageait déjà dans le public.

Seaway Storage Inc. et une compagnie associée, Seaway Cartage Inc., mandataires de la Régie, continuèrent les opérations d'entreposage et de livraison du magasin 500 situé dans leurs entrepôts, cela même après le 4 décembre 1964, date du début de la grève.

Au moyen de bons de commande, de factures et de bons de livraison trouvés chez Seaway Storage Inc. ou chez des représentants de fabricants de boissons alcooliques, au moyen aussi de bordereaux de dépôts bancaires, les vérificateurs de la Régie au moment de notre enquête, Messier, Jacques, Gauthier, Saint-Denis et Cie, comptables agréés, ont pu reconstituer en partie, soit pour un montant de \$633,602, les ventes faites par le magasin 500 au cours de la première grève.

Remarquons qu'il s'agit d'un montant marginal par rapport aux ventes que la Régie aurait normalement faites pendant cette période. En outre, est-il besoin d'ajouter que du point de vue légal, il n'y avait rien de condamnable dans le fait que la Régie fasse des ventes. Qu'il s'agisse d'un acte peu propice à l'établissement de bonnes relations patronales-ouvrières, cela est autre chose.

Mais pourquoi cet acharnement avec lequel la Régie a tenté de camoufler ces faits? À plusieurs reprises, au cours des audiences publiques et pendant la rédaction de ce rapport, nous nous sommes posé cette question. La seule explication que nous pouvons offrir est qu'une partie des ventes du magasin 500 a été acheminée vers des détenteurs de permis sans que les droits de 5% qu'ils doivent acquitter n'aient été perçus. En effet, notre analyse indique que des ventes ont servi à approvisionner certains hôtels, restaurants et cabarets. D'autres commandes ont été livrées pour usage indéterminé à des noms d'emprunt et ont pu fort bien prendre le même chemin.

C'est en substance le reproche qu'on pourrait formuler à l'endroit de certains hauts fonctionnaires de la Régie, particulièrement de son directeur général du temps, monsieur Lorne Power, même si ce dernier a prétendu, lors des audiences publiques, ne pas être au courant de ce qui s'était passé durant la grève, et surtout de l'officier de liaison, monsieur Marc Boissonnault, à qui on avait confié la responsabilité du magasin 500. Signalons que le même Marc Boissonnault avait également essuyé un reproche à peine voilé de la part de l'honorable juge Smith pour sa participation active à différentes démarches qui ont abouti à l'achat par la Régie des terrains de LaSalle. Quant à messieurs Gravel et Archambault, respectivement gérant et caissier de ce magasin, il nous semble qu'ils avaient bien peu de latitude pour faire autrement que d'obéir aux ordres de leur supérieur.

## **La grève de 1968**

Si la grève de 1964-1965 s'inscrit dans le cadre des premières négociations de l'État avec ses employés, celle de 1968 découle de la politique salariale

que le gouvernement avait adoptée et qu'il tentait d'imposer à tous les employés émergeant directement ou indirectement au budget de l'État. La Régie fut en quelque sorte le premier organisme où l'on tenta d'appliquer cette nouvelle politique. Pour le gouvernement aussi bien que pour la Confédération des syndicats nationaux à laquelle sont affiliés la majorité des syndicats d'employés des secteurs gouvernementaux et paragouvernementaux, l'enjeu des négociations était d'une importance capitale. De part et d'autre, on sentait que l'épreuve serait ardue et de longue durée. La seconde grève de la Régie débuta le 26 juin 1968 pour se terminer le 26 novembre de la même année. Aucune des parties ne voulait bouger de peur de compromettre les autres négociations qui étaient en cours ou qui s'amorçaient. L'affaire de Vanier survenue le 8 novembre 1968 et la formation d'une commission d'enquête, quelques jours plus tard, ont pu contribuer à provoquer le règlement soudain d'une grève qui paraissait s'éterniser.

#### ***Les pertes de recettes fiscales***

À l'instar de la première grève, il a été relativement facile d'établir le montant des recettes fiscales perdues au cours de la grève de 1968. Les revenus de la Régie ont été, comme l'indique le tableau 3-2, inférieurs de \$36.6 millions à ce qu'ils auraient normalement été en l'absence d'un arrêt de travail. À ce montant, il faut ajouter une perte d'environ \$6.5 millions de taxe de vente sur les boissons alcooliques. Le tableau 3-2 a été préparé de la même manière que le tableau 3-1.

Cette perte de revenu de quelque \$43 millions — \$36.6 millions pour la Régie elle-même et \$6.5 millions en taxe de vente — est loin de représenter une perte nette du même montant pour le gouvernement du Québec. Celui-ci en a récupéré environ \$30 millions, grâce aux versements de péréquation consentis par le gouvernement fédéral. Ce dernier, on le sait, verse aux provinces les moins fortunées une subvention inconditionnelle destinée à compenser le faible rendement de leurs recettes fiscales. Depuis 1967, le calcul de la péréquation est fondé sur le rendement de l'ensemble des recettes fiscales provinciales alors qu'antérieurement on ne tenait compte que de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, de l'impôt successoral et des droits sur l'exploitation des richesses naturelles. La même chose ne s'était pas produite lors de la grève de 1964-1965; à cette époque, le calcul de la péréquation ne tenait pas compte des recettes fiscales provenant de la vente des alcools.

#### ***Les ventes faites par la Régie***

Contrairement aux difficultés éprouvées au regard de la première grève, il fut relativement facile d'enquêter sur les activités de la Régie au cours de la grève de 1968. Son directeur général, monsieur Roger Laverdure, nous a affirmé avoir autorisé la vente de boissons alcooliques et nous a même fourni un rapport complet des transactions, indiquant le nom des acheteurs, la

quantité et les marques vendues. Le tableau 3-3 en donne le résumé; il indique des ventes pour une somme de \$2.9 millions. Encore ici, il s'agit d'un montant marginal comparativement à ce qu'auraient été les ventes en période normale.

Au début de la grève, la Régie a autorisé les distillateurs à livrer eux-mêmes des boissons alcooliques aux détenteurs de permis. Une seule entreprise, la société Melchers, s'est prévalu de cette permission; c'est ainsi qu'elle a expédié directement des boissons alcooliques pour une valeur de \$279,252. Ce montant apparaît au tableau 3-3. Signalons que les droits de 5%, représentant environ \$14,000, n'ont pas été perçus sur ces ventes.

Les autres ventes, effectuées à l'automne 1968, ont été faites à partir d'entrepôts temporaires loués par la Régie et les droits de 5% ont été perçus. Voici le témoignage de monsieur Laverdure à ce sujet:

« Les livraisons ont été faites à partir d'entrepôts temporaires loués par nous en dehors de nos locaux habituels. Elles ont été

TABLEAU 3-2  
*État d'exploitation de la Régie du 1<sup>er</sup> avril 1968 au 31 décembre 1968*

	Projection	Montants réels	Différence due à la grève
	<i>(en milliers de dollars)</i>		
Ventes.....	\$173,800	\$92,356	—\$81,444
Bénéfices bruts.....	86,000	45,697	—40,303
Dépenses.....	18,277	14,853	3,424
Revenus du commerce.....	67,723	30,844	—36,879
Autres revenus			
Taxe sur la bière.....	22,065	23,067	1,002
Droits des détenteurs de permis.....	1,574	926	—648
Service des permis et des saisies.....	2,025	1,901	—124
Total des autres revenus.....	25,664	25,894	230
Revenu net global.....	93,387	56,738	—36,649 <sup>(1)</sup>

*Remarque :*

<sup>(1)</sup> Ce montant de \$36.6 millions ne comprend pas la taxe de vente sur les boissons alcooliques au cours de la même période. La perte en est de \$6.5 millions.

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

TABLEAU 3-3  
*Montant des ventes de la Régie durant la grève de 1968*

Ventes par l'entremise des Distilleries Melchers Ltée. ....	\$ 279,252
Ventes à partir d'entrepôts loués. ....	2,203,634
Ventes de bière canadienne aux Îles-de-la-Madeleine. ....	220,758
Ventes spéciales aux compagnies de chemins de fer, d'aviation, etc.....	151,919
<b>TOTAL. ....</b>	<b>\$2,855,563</b>

*Sources :* La Régie des alcools du Québec (pièce C-144) et le rapport des vérificateurs, Messier, Jacques, Gauthier, Saint-Denis & Cie, comptables agréés (pièce C-162).

facturées par nous et faites par ceux-là qui avaient le contrôle de ces entrepôts, mais avec notre approbation. » <sup>(2)</sup>

La raison invoquée par la Régie pour justifier la vente de boissons alcooliques au cours de la deuxième grève fut celle de protéger l'industrie touristique. Voici comment s'est exprimé à ce propos le directeur général de la Régie:

« J'ai pris la décision de remplir les commandes des établissements à fonctions touristiques. Une disette totale des vins et des spiritueux dans ces établissements pouvait avoir des conséquences tragiques pour l'industrie touristique qui fournit au Québec un apport financier considérable. » <sup>(2)</sup>

Pas plus qu'au cours de la première grève, il n'était défendu à la Régie de vendre des boissons alcooliques. Tout au plus, s'agit-il d'un acte que les syndicats en cause et le conseil d'administration de la Régie doivent juger. Ici encore, on peut reprocher à la Régie de n'avoir pas perçu les droits de 5% sur les ventes qu'elle a faites à des détenteurs de permis. On pourrait également s'interroger sur la discrimination à laquelle donne nécessairement lieu une politique d'exception. Pourquoi avoir vendu à tel hôtelier et non à tel autre? En outre, en examinant la liste des débiteurs à qui la Régie a vendu des boissons alcooliques, on constate qu'ils sont de Montréal à quelques exceptions près <sup>(3)</sup>. Pourtant, on sait que le tourisme n'est pas concentré uniquement à cet endroit.

#### ***Les achats en dehors du Québec***

Les ventes de la Régie au cours de la grève de 1968 furent plutôt faibles par rapport à son volume d'affaires normal. Pourtant, la population, con-

<sup>(2)</sup> Pièce C-143.

<sup>(3)</sup> Pièce C-144.

trairement à ce que certains auraient pu anticiper, n'a pas semblé incommodée outre mesure par les effets de la grève. Aucune protestation de masse n'a eu lieu en vue de la faire cesser. L'élément de pression que les syndicats pouvaient souhaiter n'a pas semblé se matérialiser. Que s'est-il donc passé ? La population était-elle devenue à ce point abstinent ? Il est vrai qu'elle pouvait compter sur la bière pour étancher sa soif, mais cela n'était certes pas suffisant. En fait, les Québécois se sont abondamment approvisionnés ailleurs.

Les achats à l'extérieur sont d'autant plus faciles qu'une province est un État à frontières ouvertes. L'approvisionnement s'est fait de bien des façons à compter de l'individu qui, lors de voyages dans une province voisine, achetait des boissons alcooliques pour son usage personnel, en passant par celui qui en apportait à ses amis, pour arriver à celui qui en faisait un véritable commerce.

Afin de donner une idée de l'ampleur de ce commerce « interprovincial », nous avons préparé le tableau 3-4 qui donne le nombre de caisses de spiritueux vendues en 1967, 1968 et 1969, par chacune des régies des alcools du Québec, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. En 1968, la régie ontarienne a vendu quelque 800,000 caisses de spiritueux de plus qu'en temps normal, et la Régie du Nouveau-Brunswick, environ 80,000 caisses. Point n'est besoin d'une enquête élaborée pour soupçonner que ces produits ont été écoulés, par un moyen ou par un autre, sur le marché québécois.

TABLEAU 3-4

*Nombre de caisses de spiritueux vendues au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick en 1967, 1968 et 1969*

	1967	1968	1969
Québec . . . . .	2,593,741	1,626,852	2,417,790
Ontario . . . . .	4,593,741	5,667,190	5,124,118
Nouveau-Brunswick . . . . .	287,046	363,970	281,645

Source : Le mémoire soumis par l'Association des distillateurs canadiens.

Afin d'illustrer de façon encore plus saisissante le volume des achats de boissons alcooliques dans les provinces voisines, nous avons pris l'exemple du gin de type genièvre, boisson qui se consomme presque exclusivement au Québec. Nous voyons, au tableau 3-5, que les ventes de ce type de gin ont augmenté de façon spectaculaire dans les provinces voisines au cours de 1968, pour dégringoler l'année suivante.

Quel fut le rôle des forces policières au cours de cette période ? On nous a affirmé qu'une surveillance appropriée avait été exercée suivant les circons-

tances avec le personnel disponible à l'époque. Comme le commerce illégal avait pris de l'ampleur, les saisies furent plus nombreuses qu'à l'ordinaire et les tribunaux ont eu à se prononcer sur un nombre accru d'infractions à la *Loi de la Régie des alcools*. Il en fut ainsi lors de la première grève; cependant, les saisies et les poursuites furent alors moins nombreuses puisque l'arrêt de travail fut de plus courte durée. C'est d'ailleurs ce qui ressort du tableau 3-6.

#### ***L'affaire de Vanier***

Non seulement y a-t-il eu des achats massifs de boissons alcooliques en dehors du Québec, mais un distillateur a véritablement participé à un commerce clandestin fort habilement organisé.

TABLEAU 3-5

*Nombre de caisses de gin de type genièvre vendues en 1967, 1968 et 1969*

	1967	1968	1969
Québec . . . . .	491,275	316,121	466,054
Ontario . . . . .	18,853	77,427	13,792
Nouveau-Brunswick . . . . .	5,030	33,691	4,106

Source : Le mémoire de l'Association des distillateurs canadiens.

TABLEAU 3-6

*Saisies de spiritueux et de vin au Québec,  
de janvier 1961 à décembre 1969*

Année civile	Nombre de bouteilles de spiritueux et de vin saisies
1961	15,996
1962	6,286
1963	8,556
1964	4,144
1965	10,351
1966	5,657
1967	6,111
1968	63,123
1969	9,353

Source : Le ministère de la Justice du Québec.

L'affaire de Vanier met en lumière l'une des formes de commerce illicite pratiqué durant la deuxième grève. Le 8 novembre 1968, un chauffeur de camion à l'emploi de Transport d'Anjou Inc. reçoit des instructions de se rendre aux entrepôts des distilleries Melchers Ltée à Berthierville pour y prendre un chargement de 1,100 caisses de boissons alcooliques, soit quelque 13,200 bouteilles, officiellement destiné à la Régie des alcools du Nouveau-Brunswick. Chose étrange, toutes ces caisses étaient étiquetées « RAQLB »<sup>(4)</sup> Une fois le chargement complété, monsieur Adrien Royer, un employé de Transport d'Anjou Inc., remet au conducteur un document lui indiquant de se rendre au 635, boulevard Pierre-Bertrand, à Vanier, en banlieue de Québec. Le conducteur emprunte la route 2 et arrive à Vanier vers 22 heures.

C'est là qu'on procède au transbordement des caisses de boissons dans trois autres camions. Vers 22 h 45, le chef de police Houde (de Vanier) et l'inspecteur Labelle (de la Régie) arrivent sur les lieux. Deux des camions dans lesquels des caisses de spiritueux avaient été transbordées, ont déjà quitté les lieux, l'un à destination de Trois-Rivières et l'autre, de Sherbrooke. Il ne reste sur place que deux camions, celui de Transport d'Anjou Inc. et celui de Harvey Transport Limitée qui doivent livrer des boissons alcooliques, l'un à Rivière-du-Loup et l'autre à Chicoutimi. Immédiatement, les policiers donnent l'ordre de transporter aux entrepôts de la Régie les 9,514 bouteilles saisies dans les deux camions et dans l'entrepôt de Vanier. Le lendemain, cette saisie est ratifiée par l'escouade des alcools de la Sûreté du Québec.

Signalons qu'aucune marchandise ne peut sortir des entrepôts d'une distillerie sans que les taxes et droits fédéraux ne soient payés, à moins qu'elle ne soit expédiée en franchise en vertu d'une permission spéciale accordée par le ministère du Revenu national. Des fonctionnaires de ce ministère travaillent en permanence dans les entrepôts des distillateurs et contrôlent l'acquittement de ces impôts. Dans le cas du chargement du 8 novembre, les impôts fédéraux ont été payés et les permis de sortie de marchandises, accordés. Les employés du ministère du Revenu national nous ont dit, au cours de l'enquête, qu'il n'était pas dans leurs attributions de vérifier la destination des marchandises; leur devoir est uniquement de veiller à la perception des taxes et droits fédéraux.

Un chèque certifié de \$111,690 a même été tiré sur le compte de banque « in trust » d'Adrien Marchand, de la maison Melchers, en faveur de la régie du Nouveau-Brunswick, probablement en vue de racheter de celle-ci la même cargaison. Ce chèque n'a jamais été encaissé; il a été retourné à son signataire après la saisie. S'il n'y avait pas eu de saisie, aurait-il vraiment été encaissé ou s'agissait-il d'un simulacre de transaction? Cette question fort intéressante est plutôt théorique puisque la transaction projetée ne s'est pas matérialisée en raison de la saisie. Elle a cependant permis à la Régie des alcools du Québec de vendre à son profit les 9,514 bouteilles confis-

---

(4) Régie des alcools du Québec Liquor Board.

quées. Les personnes impliquées dans cette transaction ont été jugées devant les tribunaux.

Mais quelqu'un s'est approprié indûment des sommes qui auraient dû normalement revenir à l'État sur les 3,686 bouteilles qui n'ont pu être retrouvées, soit celles qui ont été acheminées vers Trois-Rivières et vers Sherbrooke. Cette recette fiscale représente un montant d'environ \$15,000. Nous croyons que la Régie devrait étudier la possibilité d'exercer les recours prévus par la loi en vue de récupérer cette somme.

#### ***Les autorisations de transport***

En vertu de l'article 109 de la *Loi de la Régie des alcools*, nul ne peut transporter des boissons alcooliques au Québec sans l'autorisation de la Régie. Au cours de la grève de 1968, 12 permis ont été ainsi émis. Certains de ces permis ont été octroyés à des organismes comme le consulat d'Italie, le Comptoir forestier du Québec et le Club seigneurial de Montebello. L'alcool transporté a servi à des réceptions ou autres événements du genre. Il n'y a pas grand mal à tout cela. Mais huit autorisations ont été octroyées à des particuliers pour des réceptions. On voit facilement le danger d'une telle initiative. Qu'est-ce qui peut empêcher le détenteur d'un tel permis de s'en servir plus d'une fois et pour des raisons différentes de celles qui apparaissent au permis ? C'est exactement ce qui est arrivé dans le cas d'un certain Cherbaka qui fut autorisé à transporter 15 caisses de boissons alcooliques entre le 3 et 30 octobre 1968. Le permis fut falsifié et servit au transport clandestin de boissons alcooliques en provenance de l'Ontario. C'est ainsi que le 15 novembre 1968 la Sûreté du Québec saisit 92 bouteilles de spiritueux dans la voiture d'un dénommé Stinson qui était entré en possession du permis de Cherbaka.

Accorder ainsi des permis de transport à des particuliers pour fins de réceptions, lors d'une grève, constitue une invitation à la contrebande, tout en créant une injustice à l'endroit des autres citoyens qui ne jouissent pas du même privilège. À notre avis, il aurait été plus prudent et plus équitable de ne pas accorder de tels permis.

#### **Conclusion**

Une grève entraîne, par sa nature même, des inconvénients aussi bien pour les patrons et les employés que pour la population en général. Elle donne souvent lieu à des actes répréhensibles. Les deux grèves que nous venons d'analyser n'échappent pas à cette règle générale.

La Régie a perdu des revenus substantiels au cours de ces deux arrêts de travail même si, au cours de la deuxième grève, la perte de recettes fiscales pour l'État a été, en bonne partie, compensée par un accroissement automatique des paiements de péréquation. Les employés, eux aussi, ont eu à souffrir au cours de ces arrêts prolongés de travail. Si nous avons établi ces faits, nous ne croyons pas pour autant qu'il nous appartienne de les juger. Cela relève des parties en cause.



Toutefois, nous pouvons les déplorer et souhaiter qu'ils ne se reproduisent plus à l'avenir. Nous formulons, au cours des chapitres qui suivent, un grand nombre de recommandations qui seront de nature à améliorer les relations entre la Régie et ses employés. Une plus grande autonomie n'obligerait plus la Régie à défendre une politique salariale qu'elle-même n'a pas déterminée. De même, une meilleure sélection des employés et une formation appropriée contribueraient à améliorer le climat de travail et à éliminer ainsi des causes profondes de friction qui aboutissent fatalement à des conflits.

Nous avons établi que la Régie a fait des ventes au cours de chacune des deux grèves. Nous ne pouvons toutefois lui en faire grief; c'était son droit, comme c'est le droit de tout employeur en pareilles circonstances. On peut prétendre qu'une telle conduite n'est pas de nature à améliorer les relations entre les parties en cause; signalons cependant qu'une grève n'est pas non plus un acte généralement propice à l'amélioration des relations entre patrons et employés. C'est donc aux parties qu'il appartient, en pareil cas, de juger de la portée de leur conduite.

Quant à la population, nous avons vu qu'elle s'est abondamment approvisionnée auprès des régies des provinces voisines. On peut certes déplorer le commerce clandestin qui s'établit inévitablement lorsque les mécanismes normaux du marché cessent de fonctionner. Les personnes qui ont pratiqué un tel commerce ont été jugées lorsqu'elles ont été prises à enfreindre la loi. D'aucuns pourraient alléguer que les forces policières n'ont pas déployé suffisamment de zèle au cours des grèves. N'oublions pas, cependant, que les infractions étaient nombreuses et que le nombre des policiers préposés à la surveillance du commerce clandestin était bien limité. D'autres pourraient également soutenir que les forces de l'ordre auraient pu assigner un plus grand nombre de policiers à la détection du commerce clandestin, mais cela n'aurait pu se faire qu'au détriment de tâches jugées aussi essentielles.

Il y eut certes des actes répréhensibles au cours et à la suite des deux grèves; qu'il suffise d'en rappeler quelques-uns: destruction et falsification de documents, décision prise par le directeur général de vendre des boissons alcooliques sans consulter le conseil d'administration, discrimination dans le choix des débitants qui pouvaient bénéficier d'approvisionnements, octrois de permis de transport à des particuliers pour des réceptions.

Mais la faute la plus condamnable est dans le défaut de percevoir certaines recettes fiscales: les droits de 5% concernant des ventes à des détenteurs de permis au cours de la première grève; les droits de 5% également concernant les ventes au montant de \$279,252 faites par l'entremise des distilleries Melchers au cours de la deuxième grève et l'appropriation de recettes fiscales — majoration, taxe de vente et possiblement les droits de 5% — concernant les 3,686 bouteilles d'alcool qui ont échappé à la saisie lors de l'affaire de Vanier. Nous croyons que la Régie devrait tenter de récupérer ces sommes.



---

## Deuxième Partie

---

### LE RÉGIME DE SURVEILLANCE



---

## Chapitre quatrième

---

### ***L'évolution du régime de surveillance***

En raison de ses répercussions morales, sociales, économiques et politiques, le régime de surveillance du commerce des boissons alcooliques a toujours suscité, au Québec, un vif intérêt. Il a provoqué des querelles politico-religieuses, des campagnes de tempérance et même des controverses constitutionnelles. Il a aussi donné lieu à une abondante législation dont les grandes étapes qu'il convient de rappeler, ont imprégné, à des degrés divers, la législation actuelle.

#### **Les grandes étapes**

Le régime actuel a été l'aboutissement d'une longue évolution qu'ont marquée cinq étapes principales: l'ordonnance de 1726, la loi de 1851, la *Loi de prohibition* de 1919, la *Loi des liqueurs alcooliques* de 1921 et la *Loi de la Régie des alcools* de 1961.

### **L'ordonnance de 1726**

Au début du régime français, les boissons alcooliques étaient considérées comme des produits ordinaires dont la vente n'était soumise à aucune restriction particulière. Il semble cependant que ce libéralisme qui traduisait la joie de vivre de nos ancêtres ait conduit à certains excès, inévitables sans doute dans une économie orientée vers la traite des fourrures et de l'eau-de-vie. C'est donc vers la fin du XVII<sup>e</sup> siècle que le commerce des boissons alcooliques commence à faire l'objet d'une réglementation qui devint de plus en plus restrictive par la suite.

Dans les *Règlements généraux pour la police* adoptés par le Conseil supérieur de Québec le 11 mai 1676, on trouve quelques articles consacrés au commerce des boissons alcooliques qui constituent sans doute la première tentative de réglementation des alcools au Canada. L'article 16 notamment se lit comme suit :

« Et parce que sous prétexte de tenir cabaret, quelquefois des personnes de mauvaise vie, pour avoir lieu de subsister et d'entretenir leurs débauches, souffrent dans leurs maisons des scandales publics, il est défendu à toutes personnes de tenir cabaret et mettre la serviette chez-eux, excepté à ceux de qui la probité sera reconnue et qui en auront permission par écrit sur le certificat de leur bonne vie et mœurs. » <sup>(1)</sup>

Le 23 janvier 1690, le Conseil supérieur de Québec, par l'*Arrêt portant règlement pour tenir cabaret*, autorise toute personne à vendre du vin « par assiette en mettant bouchon » <sup>(2)</sup> avec permission écrite des juges royaux et du seigneur, et donne instruction de refuser les permissions aux personnes de mauvaise réputation.

Une ordonnance du 17 août 1706, signée par Jacques Raudot, oblige les hôteliers et cabaretiers de Québec à fermer leurs établissements à 9 heures du soir et défend de servir à boire après cette heure sous peine d'amendes versées aux hôpitaux.

Le 23 juin 1710, une ordonnance d'Antoine-Denis Raudot fixe à 19 le nombre des cabaretiers-aubergistes à Montréal. Ces derniers doivent obtenir du lieutenant-général de Montréal, la permission, renouvelable annuellement, de vendre de l'alcool.

Ces mesures de contrôle ne sont pas suffisantes pour prévenir certains abus. À la suite de plaintes formulées par des pères de famille et des officiers de l'armée qui s'inquiètent de voir leurs fils ou leurs soldats fréquenter les cabarets et négliger leurs devoirs, l'intendant Dupuy émet, le 22 novembre 1726, une ordonnance comprenant quatorze articles, exclusivement consacrée au contrôle des débits de boissons. Ce texte présente la première véritable législation sur les boissons alcooliques au pays.

<sup>(1)</sup> Canada, *Édits et Ordonnances*, Québec, 1855, tome II, p. 67.

<sup>(2)</sup> Le bouchon était un rameau de verdure ou une couronne de lierre qu'on suspendait aux portes pour indiquer qu'on y tenait cabaret.

L'ordonnance stipule que nul ne peut tenir cabaret ou hôtellerie ou vendre au détail du cidre, de la bière, du vin ou de l'eau-de-vie sans la permission écrite de l'intendant. Cette permission mérite d'être reproduite puisqu'elle contient déjà des éléments importants de notre législation actuelle:

« Nous avons permis et permettons à \_\_\_\_\_, demeurant en cette ville de Québec, de tenir cabaret et non auberge, pour y vendre et donner à boire cidre, bière, vin et eau-de-vie en détail, et non aucune autre marchandise que marchandise de bouche seulement, en observant en tout notre présente ordonnance, dont nous lui avons donné une copie transcrite et jointe à la présente permission, afin qu'il lui soit plus facile de s'y conformer, au défaut de quoi il sera sujet aux peines et amendes y portées, et même à de plus grandes si le cas le requerrait, nous réservant de révoquer ladite permission au cas que ledit \_\_\_\_\_ ne soit pas suffisamment fourni de boissons et autres choses nécessaires à l'exploitation de son dit cabaret, qu'il vende avec des pots et mesures qui ne soient pas de jauge ou qu'il ne satisfasse pas à ceux qui lui auront vendu ou confié des boissons pour les débiter; laquelle permission il sera tenu de garder soigneusement, pour la représenter toutefois et quand il en sera requis, tant par le sieur André Deleigne, lieutenant-général, notre subdélégué, que par nos subdélégués en cette ville, et pour nous remettre à nous-mêmes lorsqu'il cessera de tenir cabaret, dont il sera obligé d'avertir tant ledit sieur André Deleigne que nos autres subdélégués. » <sup>(3)</sup>

L'ordonnance oblige les cabaretiers à pendre à la porte de leur établissement une enseigne portant bouchon et leur défend d'accepter de la part de fils de famille, domestiques et soldats, des hardes et ustensiles de cuisine en paiement des boissons alcooliques vendues et de servir à boire après 10 heures du soir et pendant les services religieux, les dimanches et jours de fête. Cette ordonnance demeure en vigueur jusqu'à la fin du régime français.

#### **La Loi de 1851**

Le début du régime anglais est une période de joyeuse intempérance favorisée par l'augmentation des importations d'alcool et par une certaine prospérité. Les permis d'aubergistes et de cabaretiers sont accordés assez généreusement. En vertu d'une ordonnance de 1766 signée par Irving, personne ne peut vendre des boissons alcooliques sans avoir obtenu un permis du « député secrétaire de la Province », mais pour ce faire il suffit d'avoir l'approbation des juges de paix, de payer les droits et de donner caution pour garantir le maintien du bon ordre dans son établissement. Cette ordonnance est rescindée le 26 juin 1767 et, l'année suivante, l'*Ordonnance touchant les licences des aubergistes* est édictée. En vertu de ce nouveau texte, le requérant, en plus de payer les droits et de fournir caution, doit produire un certificat signé par quatre chefs de famille de sa paroisse, de

---

<sup>(3)</sup> *Complément des Ordonnances et jugements des gouverneurs et intendants du Canada, Édits et Ordonnances*, Québec, 1856, tome III, p. 447.

bonne réputation et de fortune aisée, attestant sa sobriété et sa bonne réputation.

En 1788, Dorchester édicte l'*Acte ou ordonnance qui assure davantage les revenus provenant du détail des vins, eau-de-vie, et autres liqueurs fortes*. Pour la première fois, l'État reconnaît se servir du contrôle de la vente des boissons alcooliques non pas uniquement pour combattre l'intempérance, mais aussi pour prélever des revenus. L'ordonnance prescrit que pour obtenir un permis, le requérant doit produire une recommandation du capitaine de milice et du curé de sa paroisse, prêter serment de fidélité à Sa Majesté, payer les droits exigés et donner caution qu'il maintiendra l'ordre dans son établissement.

Cette ordonnance est remplacée en 1795 par la *Loi des licences* (35 Geo. III, chap. 18). Les licences sont accordées par le gouverneur ou son délégué. La loi distingue entre les grandes villes et la campagne. Ainsi, pour obtenir une licence à Québec, Montréal et Trois-Rivières, il faut l'approbation de deux juges de paix, alors qu'ailleurs dans la province, il faut produire un certificat de trois notables de l'endroit, dont un marguillier, attestant la bonne réputation du requérant.

L'ordonnance est modifiée en 1839 par l'*Ordonnance pour amender un certain acte y mentionné et faire de meilleurs règlements au sujet des auberges et des aubergistes* (2 Vict., chap. 14) signée par Colborne. Elle stipule que dans les paroisses de campagne, un requérant doit produire un certificat du plus ancien juge de paix, de l'officier de milice le plus élevé en grade et du marguillier en charge, attestant sa capacité et l'existence dans son établissement des commodités nécessaires aux voyageurs; à Montréal, Québec et Trois-Rivières, les certificats continuent d'être accordés par les juges de paix, mais au cours d'une session spéciale tenue une fois l'an. L'ordonnance précise que les certificats ne confèrent pas le droit d'obtenir une licence et que le gouverneur a discrétion pour les accorder à ceux qui en sont détenteurs. Cette ordonnance qui n'a qu'un caractère temporaire est déclarée permanente l'année suivante (3-4 Vict., chap. 42), puis modifiée (4 Vict., chap. 28) afin de permettre au gouverneur d'accorder une licence aux personnes qui n'ont pu obtenir le certificat exigé.

Les années 1830 ayant vu naître plusieurs sociétés de tempérance d'obédience protestante, donc suspectes aux yeux des catholiques, l'abbé Charles Chiniquy fonde à Beauport en 1840 la première société canadienne-française de tempérance, dont la croisade remporte un succès retentissant. Sous la pression de l'opinion publique qui réclame une réglementation plus sévère du commerce des boissons alcooliques, l'Assemblée législative constitue, en 1848, un comité spécial « chargé de rechercher s'il est possible d'adopter des mesures législatives pour remédier aux maux qui résultent de l'intempérance ». Le comité reçoit dix-huit mémoires, dont neuf de groupes canadiens-français. Il fait rapport en 1849 et se déclare favorable en principe à la prohibition absolue de l'importation, de la fabrication et du commerce des boissons alcooliques. Estimant cependant qu'une réforme aussi radicale



sera difficilement acceptée par l'opinion publique, le comité se contente de formuler quelques recommandations, dont l'augmentation du coût des permis, l'obligation pour les aubergistes d'offrir aux voyageurs au moins trois chambres à coucher à la campagne et six en ville, et l'abolition de la discrétion administrative dans l'octroi des permis.

À la suite de ce rapport, l'Assemblée législative adopte en 1850 l'*Acte pour mieux réprimer l'intempérance* (13-14 Vict., chap. 27) qui abroge la loi des licences de 1839, et qui dépasse en sévérité les recommandations du comité.

Pour obtenir du gouverneur un permis d'auberge, il faut payer des droits relativement élevés et produire un certificat accordé, lors d'une assemblée spéciale annuelle, par le plus ancien magistrat de la localité, le plus ancien officier de milice de la localité et le marguillier en charge de la paroisse. À la campagne, pour obtenir ce certificat, il faut produire une requête signée par la majorité des électeurs municipaux attestant qu'une auberge est nécessaire à cet endroit, prouver que l'on possède des biens d'une valeur de cent louis, fournir deux cautions solvables pour une valeur de cinquante louis chacune pour répondre de sa bonne conduite et produire un certificat signé par deux juges de paix et dix électeurs municipaux constatant que le requérant jouit d'une réputation intacte et qu'il ne s'adonne pas à l'ivrognerie. En ville, pour obtenir ce même certificat, il faut produire en outre un document signé par vingt-cinq électeurs municipaux, constatant que telle auberge est nécessaire.

Toutes les auberges doivent disposer de trois chambres et de trois écuries, sous peine de révocation du permis. Les personnes trouvées en état d'ivresse sont passibles d'amendes et les aubergistes sont tenus responsables des accidents survenus aux clients qui se sont enivrés dans leurs établissements. Enfin, la loi comporte quelques dispositions concernant les distillateurs, les brasseurs et les négociants; elle impose aux inspecteurs du revenu l'obligation de visiter deux fois par an les brasseurs et distillateurs afin de vérifier si leurs produits ne sont pas falsifiés, et deux fois par année également les auberges et hôtels de tempérance afin de s'assurer que la loi est respectée.

Cette loi, difficile à interpréter et à appliquer, est remplacée, dès l'année suivante, par l'*Acte pour mieux régulariser le mode d'octroyer des licences aux aubergistes et trafiquants de liqueurs fortes dans le Bas-Canada, et pour réprimer plus efficacement l'intempérance* (1851, 14-15 Vict., chap. 100). En vertu de ce nouveau texte applicable au Bas-Canada seulement, nul ne peut vendre des boissons alcooliques en petite quantité ni tenir auberge, hôtel ou taverne sans obtenir un permis. La loi prévoit plusieurs catégories de permis:

- 1 — le permis d'auberge, d'hôtel ou de taverne pour détailler toutes boissons alcooliques;
- 2 — le permis d'auberge ou de taverne pour détailler du vin, de la bière, du cidre mais non du rhum et de l'eau-de-vie;

- 3 — le permis d'hôtel de tempérance pour la réception des voyageurs où l'on ne sert aucune boisson alcoolique;
- 4 — le permis de magasin ou de boutique pour vendre toutes boissons alcooliques en quantité minimum de trois demiards à la fois et pour emporter;
- 5 — le permis de bateau à vapeur pour vendre toutes boissons alcooliques;
- 6 — le permis de bateau à vapeur pour vendre du vin, de la bière et du cidre seulement.

Ces permis sont accordés par les inspecteurs du revenu et leur coût varie selon les catégories. Pour obtenir un permis d'auberge, de taverne, d'hôtel de tempérance ou d'autre maison d'entretien public, le requérant doit produire à l'inspecteur du revenu un certificat signé par cinquante électeurs municipaux et approuvé par le conseil municipal. Ce certificat doit indiquer que le requérant est sujet de Sa Majesté, connu personnellement des signataires, sobre, de bonne réputation et apte à tenir une maison d'entretien public, que cette maison est nécessaire à cet endroit et est aménagée conformément à la loi (trois chambres, écuries, etc.). Enfin, le requérant doit joindre à son certificat un affidavit attestant qu'il a qualité pour obtenir le permis et fournir caution pour garantir, en outre, le paiement des pénalités qui pourraient lui être imposées.

En introduisant la notion d'utilité publique et le régime de pluralité des catégories de permis, cette législation marque donc une étape importante dans l'évolution du régime juridique des boissons alcooliques au Québec. Ses principes essentiels sont largement reproduits dans la *Loi des licences* de 1870 et on les retrouve encore dans notre législation actuelle.

Quant à la *Loi des licences* qui s'applique aussi bien aux débitants de boissons alcooliques qu'aux colporteurs et aux prêteurs sur gages, elle ajoute peu d'éléments nouveaux à la loi de 1851. Les conditions d'obtention des permis demeurent sensiblement les mêmes sauf que dans la ville de Montréal, les certificats doivent être confirmés non par le conseil municipal mais par un bureau de commissaires de licences, composé de cinq membres, et l'obtention des permis de magasin et boutique est soumise à l'obtention du certificat. Cette loi demeure en vigueur jusqu'en 1921, après avoir subi plusieurs modifications.

### ***La Loi de prohibition de 1919***

Mais pendant tout ce temps, sous l'influence du clergé protestant, un fort mouvement prohibitionniste se développe au sein de la communauté anglo-canadienne. Déjà en 1864, pour calmer l'opinion publique, l'Assemblée législative du Canada-Uni adopte la *Loi de tempérance* (27-28 Vict., chap. 18) aussi appelée loi Dunkin, que l'on retrouve encore dans les statuts refondus du Québec (1964, chapitre 45), et qui autorise les conseils municipaux à faire

des règlements par référendum pour prohiber la vente au détail des boissons alcooliques et l'octroi de permis à cette fin. C'est principalement dans les municipalités du Haut-Canada que l'on s'est prévalu de la loi, mais avec, semble-t-il, assez peu de succès.

Puis en 1878, les pressions des sociétés prohibitionnistes anglo-protestantes amènent le gouvernement fédéral à faire adopter la *Loi de tempérance du Canada* (41 Vict., chap. 16) appelée aussi la loi Scott, du nom du Secrétaire d'État R. W. Scott qui la proposa. La loi qui n'est qu'une version fédérale de la loi Dunkin de 1864, et qui, partant, provoque des controverses constitutionnelles, décrète que 25% des électeurs de tout comté ou de toute cité peuvent exiger un référendum sur l'adoption d'un règlement prohibant la vente au détail de boissons alcooliques sur ce territoire. Seulement quatorze des soixante-cinq comtés du Québec, dont neuf comtés alors anglophones des Cantons de l'Est, se prévalent de la loi, et cinq comtés seulement votent en faveur de la prohibition, dont un seul comté canadien-français, celui de Chicoutimi, qui l'abolit d'ailleurs en 1894.

En 1889, le Parlement fédéral rejette un autre projet de loi sur la prohibition, mais, embarrassé, il crée en 1893 une commission royale d'enquête. En 1895, la commission remet un rapport qui fait état de la forte opposition des milieux canadiens-français à la prohibition totale; les commissaires tentent donc de proposer diverses mesures restrictives plutôt que la prohibition.

En 1898, le gouvernement Laurier décide de soumettre au peuple, par plébiscite, la question de la prohibition. Alors que dans l'ensemble du Canada, une majorité se déclare favorable à la prohibition, la très large majorité des Québécois s'y oppose, ce qui démontre bien qu'en matière de consommation de l'alcool, le Canadien français se révèle plus tolérant que son compatriote anglophone. Par suite de la faible participation de la population au plébiscite et de la ferme opposition du Québec, le gouvernement préfère s'abstenir d'imposer la prohibition.

En 1905 cependant, le clergé du Québec lance une seconde campagne de tempérance visant à l'enrôlement des fidèles dans des sociétés de tempérance et à un contrôle plus rigoureux du commerce des boissons alcooliques. Animée par une armée de prédicateurs, la campagne obtient un vif succès et réussit même à faire diminuer le nombre de permis. Par les modifications de 1906, 1908 et 1909 à la *Loi des Licences*, le nombre des permis dans les principales villes du Québec est limité, puis diminué, et les heures de fermetures sont abaissées à 11 heures dans les cités et villes et à 10 heures en province.

En 1910, lors d'un grand congrès de tempérance tenu à Québec, on propose diverses modifications destinées à rendre plus difficile l'octroi et le renouvellement des permis. En particulier, on suggère que le certificat exigé des requérants soit signé par la majorité absolue des électeurs, comme le prévoyait la loi de 1850, et non plus par vingt-cinq électeurs seulement comme l'exigeait la *Loi des licences*.

Le gouvernement Gouin crée en 1912 une commission d'enquête présidée par le juge Carroll pour étudier la *Loi des licences*. Dans son rapport déposé en 1913, la Commission se déclare opposée à la prohibition totale qu'elle considère inapplicable, mais recommande toute une série d'amendements à la *Loi des licences*, dont une nouvelle réduction du nombre des permis et la réorganisation des commissions des licences.

La Commission Carroll propose la division de la province en deux districts, celui de Québec et celui de Montréal — c'est le régime que l'on connaît encore de nos jours — et la réorganisation des commissions des licences de Québec et de Montréal de façon qu'aux attributions qu'elles possèdent déjà, s'ajoutent dans toute la province les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer la loi, y compris celui de nommer ses propres inspecteurs et d'agir comme tribunal des alcools. Le gouvernement Gouin donne suite, en 1914, aux recommandations du rapport Carroll, sauf à celle concernant les commissions des licences.

Cependant, les prohibitionnistes québécois intensifient leur action. Dans l'espoir que l'élargissement de la prohibition locale aboutisse à la prohibition totale, les ligues de tempérance, appuyées par le clergé, incitent les municipalités à se prévaloir de la *Loi de tempérance* de 1864 pour faire adopter des règlements de prohibition; un millier de municipalités de province répondent à l'appel.

En 1916, une importante délégation, composée de l'épiscopat et de représentants des ligues antialcooliques, se présente chez Sir Lomer Gouin pour réclamer l'adoption d'une loi de prohibition. Le premier ministre opte pour une solution de compromis. En 1917, la *Loi des licences* est à nouveau modifiée et devient encore plus sévère: le nombre des permis d'hôtel et de restaurant est abaissé à 200 à Montréal et à 25 à Québec; pour compenser cette diminution, leur coût est considérablement augmenté; les heures de vente sont diminuées et limitées à la période allant de 9 heures du matin à 9 heures du soir; et la limite d'âge pour se faire servir à boire est portée de 18 ans à 21 ans.

Décus, les prohibitionnistes se lancent à l'assaut des quelque 200 municipalités qui n'ont pas encore adopté de règlement de prohibition. L'offensive est victorieuse sur de nombreux fronts; la ville de Québec elle-même tombe en 1917, si bien qu'en 1918 la *Loi des licences* est de nouveau modifiée afin de prohiber l'octroi des licences pour la vente de boissons alcooliques après le premier mai 1919, sauf pour la vente de vin à des fins sacramentelles et pour les boissons enivrantes à des fins médicinales et industrielles. C'est la prohibition presque totale.

Sous la pression des brasseurs et à la suite, semble-t-il, d'une volte-face du bas clergé qui craint d'être privé de vin de messe malgré les garanties prévues par la loi, un fort courant se développe en faveur des vins légers et de la bière. Le gouvernement Gouin fait donc adopter l'année suivante, en 1919, deux lois jumelles: la *Loi de prohibition* (9 Geo. V, chap. 18) et la *Loi*

*concernant la consultation des électeurs par voie de référendum au sujet de la vente des bières, cidres et vins légers* (9 Geo. V, chap. 19).

La *Loi de prohibition* qui entre en vigueur le premier mai 1919 n'abroge pas la *Loi des licences*, mais prohibe la vente des boissons alcooliques, sauf sur autorisation spéciale du Conseil des ministres pour fins exclusivement sacramentelles, médicales, industrielles, scientifiques et artistiques, et limite le nombre de vendeurs autorisés à vingt-cinq dans tout le Québec.

Aucun vendeur autorisé ne peut faire une vente sans que l'acheteur ne produise un certificat d'un ministre du culte s'il s'agit d'un vin pour fins sacramentelles, d'un médecin dans le cas de boissons alcooliques pour fins médicales, ou de l'acheteur lui-même dans le cas d'alcool pour fins industrielles ou artistiques. Dans ce dernier cas, le certificat doit être accompagné d'une déclaration solennelle suivant la *Loi sur la preuve au Canada* attestant la véracité des faits énoncés. Le vendeur autorisé doit conserver tous les certificats mentionnés et enregistrer chaque vente dans un livre tenu en la forme indiquée par le trésorier du gouvernement. Ces documents peuvent être examinés par un fonctionnaire du service du revenu.

Quant à la loi sur le référendum, elle prévoit la tenue d'une consultation populaire sur un régime de prohibition mitigée, soit l'octroi de permis pour la vente de la bière, du cidre et du vin léger seulement. Le référendum est tenu en avril 1919 et le régime de prohibition mitigée entre en vigueur le premier mai 1919.

La loi n'est pas observée, et les sociétés de tempérance, inquiètes du trafic des certificats médicaux et de la multiplication des débits clandestins, demandent au gouvernement de créer un organisme spécial dont le rôle serait d'assurer un meilleur respect de la loi.

#### ***La Loi des liqueurs alcooliques de 1921***

C'est donc à cette époque que l'on se rend compte qu'après avoir expérimenté toutes les formules — permis accordés en grand nombre puis leur diminution graduelle, prohibition régionale, prohibition quasi totale et prohibition mitigée — il faut instituer un nouveau régime qui sera conforme au désir de la population, qui remédiera aux abus tout en respectant les libertés individuelles et que l'État pourra alors faire respecter. C'est aussi une époque où, à la suite du développement de l'urbanisation et de l'industrialisation, le gouvernement entrevoit qu'il aura bientôt à assumer des obligations financières plus lourdes dans le domaine de l'assistance publique et de l'enseignement. Tels sont, semble-t-il, les principaux facteurs qui incitent le gouvernement Taschereau à présenter, en 1921, la *Loi des liqueurs alcooliques* qui est adoptée à l'unanimité. Bien qu'à l'époque on insiste surtout sur l'aspect restrictif de cette loi, il ne fait aucun doute que le gouvernement est bien conscient des avantages financiers qu'il pourra en tirer.

La grande innovation de la *Loi des liqueurs alcooliques* (11 Geo. V, chap. 24) est l'étatisation du commerce des boissons alcooliques. On crée une

commission de cinq membres, la Commission des liqueurs de Québec, jouissant de la personnalité juridique et ayant comme fonctions de faire le commerce des spiritueux et du vin et de contrôler la possession et la vente des boissons alcooliques chez les détenteurs de permis.

Ainsi, le gouvernement du Québec entrait dans le commerce des boissons alcooliques. Déjà en 1893, l'État de la Caroline du Sud avait monopolisé le commerce des alcools, mais au moment où le reste du Canada était sous le régime de la prohibition totale, l'initiative québécoise fut certainement spectaculaire et d'avant-garde.

Sur le rôle commercial de la Commission, la loi ne comporte que quelques dispositions: elle l'autorise à avoir un magasin et un entrepôt principal à Montréal et des succursales dans les cités et villes; ses biens et bénéfices sont déclarés propriété de l'État.

La Commission exerce son rôle de surveillance en matière de boissons alcooliques en octroyant des permis pour consommation sur place et des permis de vente de bière par les épiceries. Seules les personnes munies d'un permis peuvent vendre des boissons alcooliques. Plusieurs catégories de permis sont prévues et les droits exigibles, nettement supérieurs à ceux d'aujourd'hui, varient selon la catégorie des établissements, leur localisation et, en certains cas, leur valeur locative. La Commission a entière discrétion pour accorder et annuler les permis et aucune condition n'est exigée pour les obtenir; il suffit d'en faire la demande par écrit et de payer les droits. La Commission doit, avant le 20 janvier de chaque année, décider de toutes les demandes qui lui ont été faites avant le 31 décembre précédent. Les permis sont valables pour un an et ne sont transférables qu'en cas de décès.

Enfin, une grande partie de la loi est consacrée aux infractions et à la procédure pénale. Fait à noter, la vente des boissons alcooliques est permise aux personnes ayant atteint l'âge de 18 ans au lieu de 21 ans comme auparavant; ce n'est qu'en 1941 que la limite d'âge sera de nouveau élevée pour être portée à 20 ans.

Toujours en 1921, la législature adopte la *Loi concernant la possession et le transport des boissons alcooliques* (11 Geo. V, chap. 25) qui complète la *Loi des liqueurs alcooliques*.

Dès sa création, la Commission des liqueurs doit se substituer aux négociants en gros ainsi qu'aux détaillants de spiritueux et de vin et achète même leurs stocks. Afin d'obtenir de meilleurs vins à meilleur prix, elle établit un service des achats à Paris. La Commission se dote aussi d'un service de surveillance comprenant 35 inspecteurs qui, en collaboration avec les autres corps de police, s'occupent notamment de faire disparaître les débits clandestins et le trafic illégal.

La *Loi des liqueurs alcooliques* est par la suite l'objet de plusieurs modifications. Mentionnons celle de 1922 (12 Geo. V, chap. 31) qui interdit l'octroi de permis dans les municipalités où un règlement de prohibition est en vi-

gueur et dans celles de plus de cinq mille âmes où il n'existe pas de règlement de prohibition mais dont le conseil municipal a décidé par règlement qu'aucun permis ne sera accordé. Également, aucun permis ne peut être octroyé dans les municipalités de moins de cinq mille âmes, à moins que le conseil municipal ne le demande par un règlement approuvé par la majorité des électeurs.

En 1934, le service d'inspection de la Commission est fusionné avec la police provinciale, et le procureur général se voit confier la responsabilité de la surveillance et de la poursuite des infractions au nom de la Commission (24 Geo. V, chap. 17). Puis, en vertu d'un amendement de 1936 (1 Ed. VIII, 2<sup>e</sup> session, chap. 4), les pouvoirs et devoirs de la Commission sont exercés par une seule personne, le gérant général; c'est le régime qui demeure en vigueur jusqu'en 1961.

En 1940, on crée la police des liqueurs (*Loi de la Sûreté provinciale et de la police des liqueurs*, 4 Geo. VI, chap. 56) responsable, sous l'autorité du procureur général, de la détection des contraventions aux lois relatives aux boissons alcooliques.

Suit la réforme de 1941 (5 Geo. VI, chap. 24) qui modifie les catégories de permis et les conditions de leur obtention en exigeant le statut de sujet britannique et qui porte aussi sur les causes d'annulation des permis, les heures de fermeture, la limite d'âge et la réglementation de la publicité. La loi subit ensuite d'autres modifications techniques et est remplacée en 1961 par l'actuelle *Loi de la Régie des alcools*.

#### ***La Loi de la Régie des alcools de 1961***

La *Loi des liqueurs alcooliques* et la *Loi concernant la possession et le transport des liqueurs alcooliques* sont abrogées et remplacées, en 1961, par la *Loi de la Régie des alcools* (9-10 Eliz. II, chap. 86) qui institue une nouvelle classification des permis, un régime de publication des demandes de permis, d'oppositions et d'enquêtes publiques et impose l'obligation de désigner les pièces des établissements où le détenteur doit vendre les boissons énumérées au permis. L'ancienne Commission des liqueurs, dirigée depuis 1936 par une seule personne, est remplacée par une régie composée d'un président, d'un vice-président et de trois régisseurs. Afin de lui permettre d'exercer ses activités commerciales, on la dote aussi de la personnalité juridique; la loi autorise le Conseil des ministres à nommer deux gérants, l'un à Montréal, l'autre à Québec, à qui la Régie peut déléguer des pouvoirs pour les fins de son commerce. Ces gérants doivent exercer leurs fonctions sous la direction du président.

Un tel partage des responsabilités comporte des inconvénients sérieux. Dès 1962, la loi est en conséquence modifiée (10-11 Eliz. II, chap. 51): la Régie, en sa qualité de corporation commerciale, est gérée par un administrateur nommé par le Conseil des ministres, lequel a autorité sur les gérants.

En 1965, le nombre des régisseurs est réduit de cinq à trois et le régime de surveillance du commerce des boissons alcooliques est quelque peu libéralisé.

À la suite du rapport Smith, qui révèle que l'administration de la section commerciale de la Régie est une tâche trop lourde pour un seul homme, une nouvelle modification à la loi est apportée en 1967. On abolit la fonction d'administrateur pour confier la gestion de la section commerciale à un conseil d'administration composé d'un directeur général et de quatre autres membres. Les transactions immobilières de la Régie doivent dorénavant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres et le ministre des Finances devient responsable de l'application des dispositions de la loi régissant le commerce. C'est ce régime que nous connaissons actuellement.

### **Le régime actuel**

L'actuelle *Loi de la Régie des alcools* maintient le quasi-monopole d'État sur le commerce des boissons alcooliques institué en 1921. En outre, elle réunit sous un même nom deux administrations distinctes qui n'ont entre elles que quelques points de contact: un organisme de surveillance chargé principalement d'accorder, suspendre et annuler les permis prévus par la loi et qui fait rapport à l'Assemblée nationale par l'intermédiaire du ministre de la Justice, et une société commerciale chargée principalement d'acheter, d'importer et de vendre les boissons alcooliques et dont le ministre des Finances est le porte-parole. Il convient d'exposer sommairement les principaux articles de la loi qui régit ces deux administrations.

#### ***L'organisme de surveillance***

Selon l'article 3 de la *Loi de la Régie des alcools*, la Régie est un organisme de surveillance du commerce des boissons alcooliques. Elle se compose de trois régisseurs nommés pour dix ans, qui ne doivent avoir aucun intérêt dans le commerce des boissons alcooliques, qui ne peuvent être destitués que pour cause et qui ne peuvent être poursuivis pour les actes omis ou accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Les régisseurs sont nommés par le Conseil des ministres qui fixe aussi leur traitement. La loi n'exige d'eux aucune qualification particulière, sauf qu'elle précise que le président de la Régie doit être choisi parmi les juges des Sessions de la paix ou de la Cour provinciale.

Le siège social de la Régie est à Montréal. Pour fins administratives, le territoire du Québec est cependant divisé en deux régions, celle de Montréal et celle de Québec. À chaque endroit est attaché un greffier nommé par le Conseil des ministres suivant la *Loi de la fonction publique*. Le personnel de la Régie est nommé suivant la *Loi de la fonction publique*, sauf les employés qui sont considérés comme salariés au sens du *Code du travail*. Ces derniers sont nommés par la corporation commerciale, ce qui ne manque pas de soulever certaines difficultés.



Pour remplir son devoir de surveillance, la Régie possède des pouvoirs assez étendus. Elle est d'abord chargée de délivrer, renouveler, suspendre et annuler les permis, d'en autoriser le transfert et de permettre le changement de site de l'établissement ou de la pièce pour lequel un permis a été émis. En plus de ces pouvoirs d'adjudication en matière de permis, la Régie dispose d'autres moyens d'action et de surveillance, encore qu'elle ne les utilise que parcimonieusement. Elle est autorisée à faire des règlements pour sa régie interne, l'exercice de ses pouvoirs et l'aménagement des établissements sous permis. Il est cependant regrettable que ce pouvoir réglementaire n'ait pas été utilisé.

La Régie a le pouvoir d'interdire la vente de boissons alcooliques aux ivrognes d'habitude, après enquête, sur demande de leurs proches, de leur patron, du maire ou du ministre du culte de la localité où ils résident (art. 98). Une seule interdiction a été prononcée au cours de l'exercice 1969/1970. La Régie a aussi le pouvoir de modifier les heures d'ouverture et de fermeture des débits à l'occasion de réunions pour fins sociales, sportives, patriotiques ou touristiques, et réduire les heures de vente lors de certaines fêtes religieuses (art. 75).

La Régie a une équipe d'une quinzaine d'inspecteurs sans formation spéciale et qui n'ont pas le statut d'agents de la paix, chargés d'effectuer des vérifications matérielles des établissements pour lesquels une demande de permis a été soumise. Quant à la détection des infractions à la loi, cette responsabilité incombe à la Sûreté du Québec. Toutefois, en vertu d'une autorisation spéciale du procureur général (art. 143), la ville de Montréal peut également utiliser ses propres policiers à cette fin.

Les poursuites sont intentées au nom de la Régie et sur instructions du procureur général (art. 147 et art. 150). Elles peuvent aussi être intentées par toute municipalité où un règlement de prohibition est en vigueur ou dont le conseil a décidé qu'aucun permis ou certains permis ne doivent pas être accordés (art. 148). Lorsque la poursuite est intentée au nom de la Régie, l'amende appartient à l'État (art. 191), et lorsqu'elle est intentée par une municipalité selon l'article 148, l'amende appartient à cette dernière (art. 192).

La loi autorise la Régie à accorder 32 catégories de permis, dont neuf permis industriels (brasseur, entrepôt de brasseur, distillateur, fabricant de vin, fabricant de cidre fort, fabricant de cidre léger, entrepôt de cidre, fabricant de produits pharmaceutiques, pharmacien) qui sont émis par le greffier sur autorisation du conseil d'administration de la corporation commerciale (art. 93a). La nomenclature des vingt-trois autres permis est fondée sur la nature des établissements. Le tableau 4-1, présenté à la fin du chapitre, indique, pour chaque catégorie de permis, la désignation de l'établissement pour lequel il peut être accordé, les conditions d'exploitation, les droits qui lui sont attachés, le coût et le nombre d'établissements sous permis.

Le permis doit désigner la pièce de l'établissement où le détenteur est autorisé à vendre les boissons alcooliques énumérées au permis, si bien qu'un

établissement qui contient plusieurs points de vente nécessitera un nombre égal de permis.

On notera que la distinction entre certaines catégories de permis tient uniquement aux droits de vente qui s'y rattachent. Par exemple, le permis de salle à manger autorise la vente de toutes boissons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation sur place à l'occasion d'un repas, alors que le permis de restaurant n'autorise que la vente du vin, du cidre et de la bière, sauf la bière en fût, pour consommation sur place à l'occasion d'un repas. D'autres permis ont comme principale utilité de rendre possible l'obtention de certains autres permis. Ainsi, le détenteur d'un permis d'auberge pourra obtenir pour son établissement un permis de restaurant et de taverne, alors que le permis d'hôtel permet au détenteur d'obtenir pour son établissement un ou plusieurs des permis suivants: salle à manger, restaurant, bar, taverne, cabaret.

Enfin, il convient d'ajouter un mot d'explication à propos du permis de banquet. Ce permis a été établi en vue d'accommoder des gens en leur permettant d'organiser à peu de frais des célébrations à caractère familial, comme des mariages ou des anniversaires, sans avoir à supporter les frais des réceptions tenues dans des établissements hôteliers. Ce permis est accordé aux organisateurs de la fête et non au propriétaire de la salle louée. Il peut être obtenu sous deux formes différentes: le permis « pour servir » et le permis « pour vendre ». Le permis « pour vendre » donne lieu à des abus puisque les individus et des groupements sociaux ou politiques l'utilisent parfois à des fins lucratives.

D'après l'article 42, les conditions d'obtention des permis sont les suivantes:

- « être citoyen canadien;
- « avoir vingt et un ans accomplis;
- « être exempt de toute condamnation pour acte criminel punissable par voie de mise en accusation;
- « offrir les garanties jugées suffisantes qu'il observera la loi et les règlements;
- « être solvable;
- « produire le permis requis par toute loi réglementant l'hôtellerie en cette province;
- « établir que l'établissement où le permis sera exploité est aménagé convenablement et selon les prescriptions de la présente loi et des règlements adoptés sous son régime;
- « établir qu'il est propriétaire ou le locataire de l'établissement où le permis sera exploité, ou qu'il est spécialement autorisé par le propriétaire ou locataire de cet établissement à demander le permis et, s'il lui est accordé, à l'exploiter pour son propre compte dans les pièces de l'établissement désignées dans sa demande;

« en faire la demande par écrit à la Régie;

« dans le cas d'un requérant agissant pour une corporation, une société ou un club, être autorisé, par écrit, et faire la preuve de son mandat;

« produire tout document que la Régie peut exiger. »

Le greffier reçoit les demandes de permis, accompagnées des documents requis (art. 44), les fait inscrire au plumeitif (art. 45) et, sauf pour les demandes de permis de banquet, les fait publier une fois dans un journal de langue française et une fois dans un journal de langue anglaise (art. 46). Cet avis invite toute personne qui le désire à formuler au bureau de Montréal ou de Québec, selon le cas, dans les quinze jours, les objections ou oppositions à la délivrance du permis. Dans le cas d'une demande autre qu'un permis de banquet, pour exploitation ailleurs que dans une cité ou ville, le greffier doit aussi donner cet avis au secrétaire-trésorier de la municipalité où le requérant a l'intention d'exploiter son permis; le secrétaire-trésorier est tenu de publier cet avis (art. 47).

À l'expiration du délai prévu pour loger les oppositions, le greffier doit transmettre le dossier aux régisseurs (art. 50). En l'absence d'opposition, la Régie peut soit accorder, soit refuser le permis, ou, si elle le juge à propos, ne rendre sa décision qu'après enquête publique. S'il y a opposition, elle ne peut rendre sa décision qu'après avoir entendu les parties (art. 51). C'est le président qui doit fixer la date de l'enquête (art. 52); le greffier avise par lettre recommandée les intéressés au moins dix jours avant la tenue de l'enquête (art. 53). À la suite d'une modification apportée en 1969 à l'article 48, toute personne peut maintenant prendre connaissance des objections présentées.

Lors des enquêtes, la Régie a les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi des commissions d'enquête*, et les parties peuvent comparaître par avocat et y faire entendre des témoins.

Avant de rendre leur décision, les régisseurs doivent prendre en considération les critères fixés par le législateur. Si la demande n'a pas suscité d'opposition, ils doivent vérifier si le requérant remplit les conditions énumérées à l'article 42 et n'accorder de permis qu'au nombre minimum requis dans l'intérêt public et éviter de les multiplier au point où ils deviendraient susceptibles de favoriser l'intempérance (art. 55). En cas d'opposition, la Régie doit aussi considérer « si la demande est utile au public » (art. 54).

En plus d'imposer des critères plutôt subjectifs, ces articles 54 et 55 soulèvent des problèmes d'interprétation qui semblent néanmoins avoir échappé à l'attention de la Régie. Nous nous contentons de faire remarquer, à titre d'exemple, que la distinction entre le critère d'utilité publique imposé par l'article 54 et celui de l'intérêt public mentionné à l'article 55 semble plutôt byzantine.

À l'exception des permis de banquet qui sont accordés pour une seule occasion, les permis sont renouvelables d'année en année (art. 60). Les de-

mandes de renouvellement doivent parvenir à la Régie avant le 10 janvier de chaque année (art. 61), et les renouvellements accordés prennent effet le premier mai suivant (art. 62). La Régie peut à sa discrétion accorder ou refuser pour cause le renouvellement, ou ne rendre sa décision qu'après enquête publique; dans ce cas les normes imposées aux articles 54 et 55 s'appliquent *mutatis mutandis*. La Régie ne peut cependant refuser le renouvellement sans avoir donné au détenteur l'occasion de se faire entendre, sauf dans le cas où les droits exigibles n'ont pas été acquittés (art. 63).

La loi prévoit qu'aucun permis ne peut être transféré à une autre personne sans l'autorisation de la Régie (art. 70). Les demandes de transfert sont soumises à la même procédure et aux mêmes conditions et normes que les demandes de permis.

Un détenteur doit aussi obtenir l'autorisation de la Régie pour changer le site de son établissement ou la pièce où un permis est exploité (art. 71). Le but principal de cette disposition est de permettre à la Régie de savoir où ses permis sont exploités.

Les suspensions et annulations de permis peuvent être décrétées soit par les juridictions pénales, soit par la Régie elle-même.

Lorsqu'un détenteur est condamné par une juridiction pénale pour infraction à la *Loi de la Régie des alcools*, le tribunal doit suspendre le permis pour au moins un mois en cas d'une deuxième infraction commise durant une période de douze mois, et l'annuler dans le cas d'une troisième infraction commise durant la même période de douze mois (art. 133).

La Régie peut, pour cause, suspendre ou annuler un permis après avoir donné au détenteur l'occasion de se faire entendre (art. 64). Elle dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire qui, sans être absolu et illimité comme l'a bien révélé l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis* <sup>(4)</sup>, demeure extrêmement large et dont l'utilisation est d'autant plus difficile à prévoir pour les débitants que la Régie ne s'est pas donné de jurisprudence qui pourrait les guider. Il semble cependant que la Régie retient trois causes principales de suspension et d'annulation des permis: la violation habituelle de la *Loi de la Régie des alcools*; des faits d'inconduite grave, commis ou tolérés par un détenteur et qui, sans constituer des violations à cette même loi, sont quand même répréhensibles; la violation habituelle de règlements municipaux ou de lois pénales.

En outre, selon l'article 65, la Régie doit obligatoirement annuler tout permis:

« a) sur production d'une condamnation prononcée contre le détenteur d'un permis, son agent ou employé, pour vente, dans l'établissement, de boissons alcooliques illégalement fabriquées ou achetées en contravention à la présente loi;

« b) s'il appert que le détenteur d'un permis a, sans l'autorisation de la Régie, cédé, vendu, donné en gage ou autrement aliéné les droits conférés par son permis;

---

<sup>(4)</sup> 1959, *Rapports de la Cour Suprême du Canada*, p. 121.

« c) lorsqu'il est exploité pour le compte d'une personne autre que le détenteur d'un permis, sauf dans le cas où un permis est accordé à une personne pour le bénéfice d'une corporation, d'une société ou d'un club, conformément à l'article 40. »

L'annulation comporte la perte du privilège conféré par le permis, des droits payés pour sa délivrance et la saisie des boissons alcooliques en possession du détenteur (art. 66). L'article 67 prévoit cependant la remise au débitant du produit de la vente des boissons alcooliques et d'une partie des droits lorsque l'annulation n'est pas précédée ou suivie d'une condamnation pour infraction à la *Loi de la Régie des alcools*.

Tels sont donc les pouvoirs que la loi confère à la Régie en tant qu'organisme de surveillance. On notera que les décisions de la Régie doivent être motivées et que tout intéressé peut en prendre connaissance (art. 7). Sauf dans les cas de suspension et d'annulation, l'exposé des motifs de la décision est plutôt sommaire et n'éclaire pas vraiment les administrés. Le quorum de la Régie est de deux membres et ses décisions sont celles de la majorité. Il semble qu'il n'y a jamais de dissidence parmi les régisseurs.

### ***L'organisme commercial***

La Régie est non seulement un organisme de surveillance mais aussi, parallèlement, une société commerciale dont il convient d'exposer sommairement la composition et les fonctions.

Cette société est formée d'un directeur général et de quatre membres qui constituent son conseil d'administration. Le directeur général est nommé pour dix ans par le Conseil des ministres qui fixe aussi son traitement, lequel ne peut être réduit. Le Conseil des ministres nomme aussi les quatre autres membres, dont un doit être choisi parmi les fonctionnaires du gouvernement ou d'un de ses organismes; il fixe leurs honoraires, allocations ou traitements (art. 84a).

Le directeur général préside le conseil d'administration. Sous l'autorité du conseil, il est responsable de l'administration de la société. Il est secondé par un directeur général adjoint nommé selon les mêmes modalités (art. 84c).

Les autres fonctionnaires et employés de la société sont nommés suivant la *Loi de la fonction publique*, sauf les salariés au sens du *Code de travail* qui sont nommés par le conseil d'administration et ne sont pas régis par la *Loi de la fonction publique*.

Les biens possédés par la Régie sont la propriété de l'État, mais le conseil d'administration est autorisé à utiliser les revenus pour le paiement des dépenses, y compris celles qui sont encourues par la section de surveillance. Les excédents qui, de l'avis du ministre des Finances, sont disponibles doivent être versés à l'État. La société commerciale rend ses comptes au minis-

tre des Finances et son administration est soumise à l'examen des vérificateurs désignés à cette fin par le Conseil des ministres (art. 95).

Selon l'article 85, les fonctions de la section commerciale de la Régie sont les suivantes:

« acheter, importer, posséder et vendre des boissons alcooliques en la manière établie par la présente section;

« construire, acquérir, louer et occuper les immeubles qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions;

« contracter des emprunts, en garantir le paiement et celui des intérêts, émettre, endosser et accepter tout effet négociable;

« agir pour les fins de la présente loi, comme agent du gouvernement de la province en matière de douane et d'accise. »

Elle peut posséder un magasin et un entrepôt à Montréal et des succursales dans le Québec, sous réserve cependant de certains règlements municipaux (art. 88).

La Régie agit à la fois comme grossiste et comme détaillant des spiritueux, du vin et de la bière importée. Elle détient le monopole d'achat de ces produits qu'elle revend au public et aux détenteurs de permis. Seule la bière canadienne est distribuée directement par les brasseurs aux détenteurs de permis autorisés à vendre ce produit. Un amendement récent à la loi permet la distribution du cidre au détail soit par la Régie, soit par les épiciers, soit par les fabricants eux-mêmes sur les lieux de la production.

Dans l'exercice de sa fonction commerciale, la Régie est soumise à certaines restrictions. Ainsi, elle ne peut construire, acquérir, aliéner ni grever d'une charge quelconque un immeuble sans l'autorisation du Conseil des ministres (art. 85). Elle ne peut vendre qu'au comptant, sauf lorsqu'il s'agit de vente au gouvernement d'un autre territoire ou de vente de vin sacramentel (art. 91). Elle peut refuser de vendre des boissons alcooliques, sauf le vin sacramentel (art. 90). Il lui est interdit de vendre et livrer des boissons alcooliques le dimanche et les jours fériés (art. 89).

La section commerciale de la Régie dispose aussi de certaines prérogatives de puissance publique. C'est sur la recommandation de son conseil d'administration que le Conseil des ministres adopte les règlements sur la publicité relative aux boissons alcooliques (art. 122). C'est ce même conseil d'administration qui exerce les pouvoirs de la Régie concernant la délivrance des permis industriels (art. 93a).

## **Les faiblesses du régime**

Cette succession relativement rapide de réformes inspirées par des considérations purement pragmatiques qui ont abouti au régime actuel, a eu pour effet de faire de la Régie des alcools du Québec un organisme modéré-

ment fonctionnel. Seules des raisons historiques peuvent expliquer la réunion au sein d'un organisme unique de deux administrations distinctes chargées de tâches aussi différentes que la surveillance des débits et le commerce des boissons alcooliques. Cette dualité des tâches devait inévitablement entraîner des difficultés de communications et des conflits d'autorité.

Il serait plus fonctionnel d'instituer deux unités administratives totalement distinctes: un organisme de surveillance et une société commerciale, chaque administration étant régie par sa propre loi, comme c'est le cas en Ontario et en Saskatchewan.

#### RECOMMANDATION 1

*La Régie des alcools devrait être remplacée par deux organismes distincts, chacun sous l'autorité de sa propre loi: un organisme de surveillance et une société commerciale.*

La *Loi de la Régie des alcools* est encore fortement teintée de pharisaïsme par des dispositions visant à promouvoir la tempérance (par exemple, l'article 55), mais qui ne sont pas appliquées. Nous constatons aussi que la loi n'offre pas aux débitants les garanties procédurales suffisantes: des demandes de permis peuvent être refusées sans que le requérant ait été invité à se faire entendre; en cas de suspension et d'annulation, il y a absence d'avertissement préalable et le fardeau de la preuve incombe au débitant. En outre, la loi est fréquemment violée parce que manifestement trop sévère, notamment quant à la limite d'âge et aux heures de fermeture. Enfin, la notion d'utilité publique sur laquelle les régisseurs doivent s'appuyer dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires est trop imprécise et ouvre la porte aux pressions indues, au favoritisme, à la discrimination et à l'arbitraire. Cette notion d'utilité publique n'est d'ailleurs pas pertinente dans les circonstances puisqu'elle concerne surtout les entreprises de services publics et l'expropriation; elle devrait être remplacée par le concept d'ordre public que nous développons au chapitre suivant.

Nous ne croyons ni utile ni souhaitable de nous attarder à certaines situations qui sont bien connues du gouvernement et du public, car nous voulons que notre rapport soit essentiellement constructif. Nous regrettons cependant que la Régie ait tendance à se comporter comme une simple agence de distribution de permis dont elle se désintéresse à peu près totalement une fois qu'ils ont été accordés; elle semble négliger son devoir de surveillance.

Les renouvellements de permis sont accordés automatiquement dans la forte majorité des cas et constituent ainsi, pour les débitants comme pour la Régie, une tracasserie administrative inutile. On utilise trop souvent la procédure de transfert des permis dans le dessein de contourner la loi. Notons également le petit nombre de suspensions et d'annulations de permis pour des raisons disciplinaires, surtout depuis quelques années, et l'absence de programme d'inspections des débits de la Régie.

De nombreuses plaintes nous ont été adressées au sujet du retard que met la Régie à disposer des demandes de permis et des atteintes au principe de l'égalité des citoyens devant l'administration. À propos, nous ne pouvons passer sous silence le comportement de quelques avocats qui, grâce à la complaisance de hauts fonctionnaires du greffe de la Régie à Montréal, obtiennent que les dossiers de leurs clients soient étudiés en priorité et réclament des honoraires qui semblent élevés pour des interventions où ils monnaient davantage leur influence que leurs connaissances légales.

Il importe également d'attirer l'attention du législateur et du Barreau sur le fait que certains avocats, membres de l'Assemblée nationale, introduisent des demandes de permis auprès de la Régie au nom de clients ou de commettants. Bien que cette pratique ne soit pas contraire aux règlements du Barreau ou aux dispositions du *Code Criminel*, nous estimons qu'elle est pour le moins discutable et contribue à ternir l'image que se fait le public de la Régie des alcools. Ces interventions d'avocats-députés auprès de la Régie des alcools ou d'autres tribunaux administratifs créent une apparence de pression politique suffisante pour rendre cette pratique inacceptable.

Somme toute, le régime de surveillance du commerce des boissons alcooliques au Québec laisse grandement à désirer. Il serait toutefois injuste de tenir les régisseurs responsables de cette situation, et la sincérité de leurs efforts pour la corriger ne saurait être mise en doute. Quelquefois soumis à des pressions, mal entourés et obligés d'appliquer une loi qui ne cadre plus avec les objectifs d'une société moderne, ils ont bien raison de se plaindre de la difficulté de leur tâche.

Le régime de surveillance des débits de boissons, dans son esprit comme dans son fonctionnement, n'est pas satisfaisant ni pour l'État ni pour le public. Il devrait donc être remplacé par un régime plus conforme aux exigences de notre société et plus respectueux des droits fondamentaux des personnes. Il faudrait doter le Québec d'une nouvelle loi des alcools, complètement différente de la loi actuelle. Nous exposons, dans les chapitres qui suivent, les modalités des régimes de surveillance et de commercialisation que nous proposons et qui devront inspirer cette nouvelle législation.

Le législateur devrait également purger nos statuts d'un certain nombre d'anachronismes. Par exemple, la *Loi de tempérance* (S.R.Q. 1964, chap. 45) qui remonte à 1864 autorise les conseils municipaux à faire des règlements pour prohiber la vente de boissons alcooliques et l'octroi de permis à cette fin dans les limites de leurs territoires respectifs. De tels règlements existent présentement dans plus de 70 municipalités.

Le commerce et la surveillance des boissons alcooliques devraient relever exclusivement de l'État provincial. Il n'y a plus de raisons pour que des parties de la province soient privées de ces produits en raison de cette loi issue des croisades de tempérance du XIX<sup>e</sup> siècle; elle devrait tout simplement être abrogée. Il en va ainsi de l'article 402 du *Code municipal* qui est au même effet. Notons en passant que la loi fédérale de tempérance (loi



Scott) existe encore, mais elle n'est en vigueur dans aucun comté du Québec. Elle devrait également être abolie; cette question n'est toutefois pas de compétence provinciale et se situe par conséquent en dehors de notre mandat.

Une loi semblable, la *Loi de l'observance du dimanche* (S.R.Q. 1964, chap. 302) qui remonte à 1907, stipule qu'il est défendu le dimanche, sauf les cas de nécessité urgente, de donner ou d'organiser, dans un but de lucre, des représentations théâtrales accompagnées de vente de boissons alcooliques. Une telle disposition n'est ni appliquée ni applicable de nos jours et devrait également être abrogée.

## RECOMMANDATION 2

*Le régime de surveillance des débits de boissons devrait être complètement réformé. Cette réforme exigerait l'adoption d'une nouvelle loi des alcools, l'abrogation de la Loi de tempérance et l'abolition des dispositions de la Loi de l'observance du dimanche qui ont trait à la vente de boissons alcooliques.*

TABLEAU 4-1

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis commerciaux émis par la Régie-surveillance*

Salle à manger	12	Endroit spécialement aménagé pour y servir des repas	Dans un hôtel, une gare, une aéroport ou un motel; dans un établissement distinct, dans une municipalité de plus de 2,000 âmes, dans les parcs provinciaux ou dans tout endroit où il n'existe pas d'hôtel ou d'auberge le long d'une route provinciale ou régionale	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation à l'occasion d'un repas	75(d)	Dans l'Île-de-Montréal, l'Île-Jésus, la ville de Québec ou dans un rayon de 5 milles de cette ville ou de ces îles, dans une municipalité de plus de 50,000 âmes ou dans une autre municipalité qui y a consenti par une résolution de son conseil, à l'occasion d'un repas seulement, les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain; les jours fériés, de 12 h à 24 h	\$150	\$75	1,410
					75(e)	Ailleurs, à l'occasion d'un repas seulement, les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain; les jours fériés: de 12 h à 15 h et de 17 h 30 à 22 h			
Restaur- rant	13	Établissement pourvu	Dans un hôtel, une auberge ou motel; dans un établissement	Vin, cidre et bière, sauf la bière en fût,	"	" "	\$100	\$50	320

		d'aménagements spéciaux où, en considération d'un paiement, on trouve habituellement à manger	distinct, dans une municipalité de 2,000 âmes et plus ou dans tout endroit où il n'existe pas d'hôtel ou d'auberge le long d'une route provinciale ou régionale	pour consommation sur place à l'occasion d'un repas	
Bar	14	Endroit pourvu d'un comptoir ou de tables et de chaises où, en considération d'un paiement, on sert des boissons alcooliques pour consommation sur place	Ne peut être accordé qu'à une personne exploitant un permis de salle à manger dans un hôtel ou motel	Spiritueux, cidre, vin et bière, sauf la bière en fût, pour consommation sur place, si le permis est exploité dans un hôtel ou motel contenant au moins 50 chambres, il autorise la vente des boissons alcooliques aux abords d'une piscine extérieure	75(i) 75(j)
Bar pour des fins touristiques et sportives	75(k)	"	Ne peut être accordé qu'à une personne exploitant un permis de salle à manger dans un hôtel ou dans un motel ailleurs qu'aux endroits visés à l'article 75(j) (voir bar ci-haut) avec l'autorisation spéciale de la Régie pour des fins sportives ou touristiques	Spiritueux, cidre, vin et bière, sauf la bière en fût, pour consommation sur place et aux abords d'une piscine extérieure	75(k)

<p>Les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain dans l'Île-de-Montréal, l'Île-Jésus, la ville de Québec ou dans un rayon de 5 milles de cette ville ou de ces îles, dans une municipalité de plus de 50,000 âmes ou dans une municipalité qui y a consenti par une résolution du conseil, les jours fériés: de 12 h à 24 h</p>	\$100	\$50	
<p>Les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain; les jours fériés: de 15 h à 22 h mais seulement pendant la période mentionnée dans cette autorisation</p>	<p>Trois mois ou moins: \$75; plus de trois mois mais moins de six mois: \$150; plus de six mois: \$200</p>		

TABLEAU 4-1 (suite)

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970 (suite)*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis commerciaux émis par la Régie-surveillance*

Taverne	15	Endroit aménagé pour la consom- mation de la bière et du cidre léger au verre	Peut être exploité dans un hôtel, auberge ou, dans une cité ou une ville, dans un établissement spécifié au per- mis	Bière en bouteille et en fût et cidre léger pour consommation sur place	75(o)	Les jours non fériés seulement de 8 h à 24 h	Ville de Montréal, Île-de-Mont- réal, Île- Jésus et ville de Québec: \$100; ailleurs: \$50	Île-de- Montréal et Île-Jésus, \$500; cité de Qué- bec et dans un rayon de 5 milles, \$250; ailleurs: \$100	699
Cabaret	17	Endroit aménagé pour que puisse s'y donner un spectacle et possiblement s'y pratiquer la danse et où, en con- sidération d'un paie- ment, on	Peut être exploité dans un hôtel situé dans une cité ou une ville ou dans un hôtel ou motel d'au moins 25 chambres, détenant un permis de villé- giature, sur l'Île-de-Montréal et l'Île-Jésus, dans la ville de Québec, dans un rayon de 5 milles de ladite ville et dans une cité ou ville dont la population dépasse 25,000 âmes, il peut être exploité	La vente des bois- sons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation sur place	75(f)  75(g)  75(h)	Île-de-Montréal et Île-Jésus, les jours non fériés: de 14 h à 3 h le lendemain; les jours fériés: de 18 h à 24 h. Dans la ville de Québec ou dans un rayon de 5 milles de cette ville ou de l'Île-de-Mont- réal, les jours non fériés: de 14 h à 2 h le lendemain; les jours fériés: de 18 h à 24 h Dans les établissements situés ailleurs qu'aux endroits visés	Ville de Montréal, Île-de- Montréal, Île-Jésus et dans la ville de Québec: \$500; ailleurs dans la province: \$300	\$300  \$150	15

		trouve à manger et à boire	dans un établissement distinct		
Épicerie	18	Établissement dont le but principal est la vente des denrées alimentaires	Peut être exploité dans une épicerie et dans les municipalités où aucun permis n'est exploité, peut être accordé à une personne détenant un permis d'hôtel ou un permis d'auberge. Dans ce cas, ce permis n'autorise pas la livraison hors de l'établissement	Bière et cidre en bouteille pour consommation à l'extérieur de l'épicerie ou de l'établissement	75(p)
Club	19	Association de personnes, constituée en corporation, qui exploite un établissement pour ses membres sans but lucratif	Peut être accordé à un club de golf, de tennis, de squash, de curling ou de yachting ou à un club de propriétaires de chevaux de course dont l'établissement est situé sur le terrain d'une piste de course. Ce permis peut être accordé nonobstant les restrictions imposées par un règlement municipal	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation sur place par les membres	75(b)
Pavillon de chasse ou de pêche	20	Établissement érigé dans un territoire de chasse ou de pêche et aménagé pour le logement et la nourriture	Ce permis peut être accordé nonobstant les restrictions ou prohibitions imposées par un règlement municipal	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, aux personnes qui logent au pavillon	75(c)

aux articles 75 (f) et 75(g), les jours non fériés: de 14 h à 2 h le lendemain			
Les jours non fériés seulement: de 8 h à 23 h. Dans une municipalité où un règlement de fermeture des magasins est en vigueur, qu'aux heures comprises entre 8 h et 23 h pendant lesquelles les épiceries peuvent être ouvertes	\$50	\$50	7,020
Les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain; les jours fériés: de 11 h à 24 h	\$100	\$10	634
Les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain; les jours fériés, à l'occasion d'un repas seulement, de 13 h à 23 h	\$100	\$10	42

TABLEAU 4-1 (suite)

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970 (suite)*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis commerciaux émis par la Régie-surveillance*

Banquet	21	Ce permis autorise celui qui le détient à servir ou vendre à ceux qui assistent au banquet	" "	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation sur place par les participants à l'endroit désigné au permis	75(g)	Le jour et aux heures qui sont mentionnés sur le permis	Pour servir seulement \$10  Pour vendre \$20		
Hôtel	22	Établissement exploité à l'année spécialement aménagé pour que les voyageurs y trouvent habituellement à loger et à manger	L'établissement doit être pourvu d'une cuisine et d'une salle à manger. Il doit contenir au moins le nombre suivant de chambres: à Montréal et à Québec, 50; dans une autre cité ou dans une autre ville, 15; ailleurs, 10	Permet l'obtention des permis suivants: permis de salle à manger, de restaurant, de bar, de taverne ou de cabaret			Dans la ville de Montréal, sur l'Île-de-Montréal et sur l'Île-Jésus: \$500; dans la ville de Québec: \$350; dans les cités de Trois-Rivières, Hull et Sherbrooke:	\$250  \$175	1,737



Auberge	23	Établissement spécialement aménagé pour que les voyageurs y trouvent habituellement à loger et à manger	L'établissement doit être pourvu d'une cuisine et d'une salle où les voyageurs peuvent prendre un repas. Il doit contenir au moins le nombre suivant de chambres: à Montréal et Québec, 30; dans une autre cité ou dans une autre ville, 10; ailleurs, 6	Permet l'obtention des permis de restaurant et de taverne
Motel	24	Établissement spécialement aménagé pour que les voyageurs y trouvent à loger et à manger. Il est constitué de locaux indépendants et contigus auxquels le voyageur accède par l'extérieur	L'établissement doit contenir au moins le nombre suivant de chambres: à Montréal ou à Québec, 50; dans une autre cité ou dans une autre ville, 15; ailleurs, 10	Permet l'obtention des permis de salle à manger, de restaurant et, si un permis de salle à manger est exploité, un permis de bar

		\$250; ailleurs dans la province: \$150	\$125  \$75	
		Dans la ville de Montréal, sur l'Île-de- Montréal, sur l'Île-Jésus: \$150; dans la ville de Québec: \$100; dans les villes de Trois- Rivières, Hull et Sherbrooke: \$75; ailleurs \$50	   \$75  \$50   \$25  \$25	85
		\$200	\$100	329

TABLEAU 4-1 (suite)

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970 (suite)*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis commerciaux émis par la Régie-surveillance*

Bateau	25		Doit faire le service régulier entre deux points distants l'un de l'autre de plus de 15 milles	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, aux passagers seulement	75(a)	Tous les jours de 8 h à 2 h le lendemain	\$100	\$10	7
Wagon de chemin de fer	25		" "	" "	"	" "	Wagon-restaurant \$100; autre wagon \$10	\$10 \$10	123
Avion	25		" "	" "	"	" "	\$10	\$10	52
Piste de courses	26	Terrain spécialement aménagé pour les courses de chevaux ou d'automobiles, sur lequel se	Doit être situé dans un rayon de 15 milles d'une ville dont la population est d'au moins 50,000 habitants	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, à un endroit désigné sur le permis	75(l)	Depuis 2 heures avant le temps fixé pour le départ de la première course jusqu'au départ de la dernière	\$1,000	\$100	5

		trouve un local où les clients peuvent trouver à boire							
Villégiature	27		Dans un hôtel ou motel contenant au moins 10 chambres. Cet établissement doit être situé dans un endroit de villégiature et n'être ouvert que pendant une partie de l'année. Ce permis est accordé pour 5 mois seulement aux conditions imposées par la Régie, notwithstanding les restrictions et les prohibitions imposées par un règlement municipal	Permet l'obtention du permis de salle à manger et du permis de restaurant et, si un permis de salle à manger est exploité, d'un permis de bar			\$50	\$25	79
Théâtre	27(a)	Endroit aménagé pour que puisse s'y donner un concert ou un spectacle sur scène dans un théâtre	Il doit être exploité exclusivement dans la pièce adjacente au théâtre qui est désignée au permis	La vente des boissons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation sur place aux personnes qui assistent au concert ou au spectacle sur scène dans un théâtre	75(m)	De 20 h à 24 h les jours où un concert ou un spectacle sur scène d'au moins une heure et demie est donné dans le théâtre	\$150	\$75	14

TABLEAU 4-1 (suite)

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970 (suite)*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis commerciaux émis par la Régie-surveillance*

Amphi- théâtre	27(b)	Endroit comprenant des gradins et une arène aménagée pour que puisse s'y donner un match ou un spectacle		La vente des bois- sons alcooliques, sauf la bière en fût, pour consommation sur place dans une pièce située sous les gra- dins, aux personnes qui assistent à un match ou à un spec- tacle	75(r)	Une heure avant le temps fixé pour le début du match ou du spectacle jusqu'à la fin	Amphi- théâtre \$1,000; plus \$100 pour chaque pièce située sous les gradins	\$500 plus \$50	4
Poste de commerce	28		Exploiter un poste de com- merce ou un établissement industriel ou minier dans le Nouveau-Québec, dans l'Île d'Anticosti ou dans les autres territoires du Nord de la pro- vince désignés par le lieute- nant-gouverneur en conseil (exemples: Manic 2 et Manic 5, arrêtés ministériels numéros 858 et 1617)	La vente des bois- sons alcooliques aux seuls endroits indi- qués dans le permis	75(c)	Les jours non fériés: de 8 h à 2 h le lendemain; jours fériés: de 13 h à 23 h à l'occasion d'un repas seulement	\$500	\$25	3

Terre des hommes	203(a)		Quiconque, citoyen canadien ou non, a obtenu une concession de la Ville de Montréal	La vente des boissons alcooliques qui sont mentionnées sur le permis	203(d)	Les jours, les heures et les conditions de vente sont fixés par règlement	\$20 par mois		
Vendeur de cidre	37(d)			La vente ou la livraison de cidre à une personne qui se trouve dans l'établissement du détenteur d'un tel permis, pour consommation à l'extérieur de l'établissement et de ses dépendances					

TABLEAU 4-1 (suite)

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970 (suite)*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis industriels émis par la Régie-commerce*

Bras- seurs	29		Ce permis autorise la vente ou la livraison de bière à une personne munie d'un permis pour la vente de bière		75(n)	Les jours non fériés, de 7 h à 23 h	\$100		9
Entrepôt (bière)	34		Ce permis est accordé à une personne qui détient un permis de brasseur ou à son agent. Il autorise celui qui le détient à posséder des entrepôts, aux endroits approuvés par la Régie, pour l'emménagement de la bière que le brasseur fabrique		"	" "	\$10		158
Distilla- teur	36	Une personne autorisée par le gouvernement du Canada à fabriquer de l'alcool et des spiritueux	Autorise un distillateur à acheter de personnes autorisées à en vendre et à importer du vin ou des spiritueux, à seule fin de les mélanger aux produits qu'il fabrique pour leur donner de la saveur				\$10 plus \$25 pour chaque importation de vins ou spiritueux destinés à		10

		en cette province					être mélangés aux produits que le distillateur fabrique		
Fabricant de produits pharmaceutiques	36 et le décret n° 1140 du 8 mai 1961		Exigé de tout fabricant de produits pharmaceutiques dans lesquels il entre de l'alcool				\$15		194
Pharmacien	"		Exigé des pharmaciens qui désirent être autorisés à garder des boissons alcooliques				\$10		157
Fabricant de vin	37		Autorise le fabricant de vin à garder et posséder dans son établissement, pour le vendre et le livrer, le vin qu'il fabrique		75(n)	Les jours non fériés, de 7 h à 23 h	\$50		1
Fabricant de cidre fort	37(a)		Autorise le fabricant de cidre fort à vendre le cidre qu'il fabrique à la Régie des alcools, à toute personne autorisée par permis à vendre du cidre fort, à toute personne qui se trouve dans son établissement, pour consommation à l'extérieur de son établissement et de ses dépendances		"	" " "	\$100		



TABLEAU 4-1 (suite)

*Permis émis par la Régie des alcools du Québec au 30 avril 1970 (suite)*

Catégorie	Article	Désignation selon la loi actuelle	Conditions d'exploitation	Boissons alcooliques autorisées	Jours et heures de vente		Coût du permis	Coût du transfert	Nombre de permis
					Art.	Conditions			

*Permis industriels émis par la Régie-commerce*

Fabricant de cidre léger	37(b)		Autorise le fabricant de cidre léger à vendre le cidre qu'il fabrique à la Régie des alcools, à toute personne munie d'un permis pour la vente de la bière à une personne munie d'un permis de vendeur de cidre ainsi qu'à une personne qui se trouve dans l'établissement du fabricant, pour consommation à l'extérieur de l'établissement et de ses dépendances		"	" "	\$100		
Entrepôt (cidre)	37(c)		Ce permis est accordé à une personne qui détient un permis de fabricant de cidre fort ou un permis de fabricant de cidre léger ou son agent. Il autorise celui qui le détient à posséder des entrepôts aux endroits approuvés par la Régie pour l'emmagasiner du cidre que le détenteur fabrique			" "	\$10		

*Remarque :*

Ce tableau ne fournit que le nombre d'établissements sous permis et non pas le nombre de permis qui ont été accordés; un même établissement peut détenir plusieurs permis. Même si ce tableau reflète la situation à la fin du dernier exercice financier, nous avons tenu compte des modifications apportées à la *Loi de la Régie des alcools* par la *Loi concernant la fabrication et la vente du cidre*, sanctionnée le 11 décembre 1970.

*Sources :* La *Loi de la Régie des alcools*, le Rapport annuel du président de la Régie 1969/70 et les arrêtés ministériels numéros 1140 du 8 mai 1961, 1939 du 21 septembre 1961, 2403 du 7 décembre 1965 et 191 du 24 janvier 1969.



---

## Chapitre cinquième

---

### ***Les objectifs d'un régime moderne de surveillance***

De toutes les activités commerciales, celle des boissons alcooliques est probablement la plus fortement réglementée. Au Canada, ce contrôle, de la fabrication à la vente au détail, est exercé sous une forme ou sous une autre par les trois ordres de gouvernement. Les techniques de contrôle utilisées au Québec sont bien connues: le monopole et le permis. Il s'agit pour l'État d'exercer lui-même le commerce ou de ne l'autoriser qu'aux seuls détenteurs de permis. Dans ce dernier cas, il délègue à un organisme de surveillance le pouvoir d'accorder et d'annuler ces permis selon les critères qu'il détermine.

On utilise la technique du permis pour réglementer un grand nombre d'activités; il serait difficile d'en établir une classification. Souvent le permis ou la licence est avant tout une forme d'imposition (l'immatriculation des véhicules automobiles). On peut aussi utiliser le permis pour protéger les richesses naturelles (permis de chasse et de pêche), pour prévenir la fraude (permis de courtier en valeurs mobilières), la violence (permis de port d'armes à feu), pour réglementer le transport (permis de transport par camions

ou autobus) et pour assurer l'hygiène et la sécurité publiques (permis d'hôtellerie). Mais après le permis de conduire, c'est probablement le permis de vente de boissons alcooliques qui est le plus connu du public.

L'État peut avoir plusieurs raisons de contrôler le commerce des boissons alcooliques et l'exploitation des débits. Il pourrait chercher à promouvoir la tempérance et à combattre l'ivrognerie. Nous croyons quant à nous que des restrictions au commerce des boissons alcooliques se justifient pleinement par l'obligation pour l'État de protéger et d'assurer l'ordre public et, subsidiairement, de procurer des recettes fiscales. Toutefois, un régime moderne de surveillance des débits de boissons devrait être d'inspiration libérale et respectueux des droits fondamentaux des individus.

### **Le maintien de l'ordre public**

Puisque la liberté de chacun s'arrête au moment où elle peut nuire à la liberté et aux droits d'autrui, il s'ensuit que la liberté d'exploitation des débits de boissons dans un État moderne ne peut être absolue et illimitée; des restrictions à cette liberté se justifient par la poursuite d'intérêts supérieurs aux seuls intérêts individuels. Cet intérêt supérieur est le maintien de l'ordre public. En d'autres termes, il existe pour tout individu un droit fondamental, celui de gagner sa vie. Mais ce droit ne peut être absolu; il doit être subordonné au bien de la société en général. Ainsi, afin d'assurer la protection d'autrui, tout individu qui désire être admis au sein d'une profession doit démontrer qu'il possède les qualités requises pour bien l'exercer. De même, l'État ne saurait laisser vendre des boissons alcooliques par quiconque sans imposer certaines restrictions destinées à maintenir l'ordre public.

La notion d'ordre public ne doit pas être considérée comme une formule passe-partout, énigmatique et toute-puissante, souvent invoquée mais jamais définie, et qui emprunte une partie de sa majesté au mystère qui l'entoure. Au Québec, la notion d'ordre public est surtout utilisée en droit civil où elle correspond à un certain nombre de principes supérieurs à la volonté des contractants. En droit public, elle n'est pas encore couramment utilisée, bien qu'on la retrouve à l'article 813 de la charte de la ville de Montréal qui autorise le Comité exécutif à refuser l'émission de permis lorsque le commandant l'ordre public et les bonnes mœurs.

L'ordre public doit être distingué de l'utilité publique, de l'intérêt général et aussi des bonnes mœurs. L'utilité publique n'est en effet qu'un aspect de l'intérêt général et touche principalement les entreprises de services publics. La notion d'ordre public est aussi plus restreinte et plus précise que la notion d'intérêt général dont elle n'est qu'un segment. Elle ne se confond pas non plus avec les bonnes mœurs qui s'inspirent d'une morale religieuse. En droit public, la notion d'ordre public doit être considérée comme une arme défensive de la collectivité pour protéger un idéal commun. C'est la manifestation d'une sorte d'instinct de conservation en vue d'assurer la protection d'un patrimoine.

Les lieux publics constituent certainement le domaine d'application naturel de la notion d'ordre public. Comme les débits de boissons ne sont pas des endroits où s'exerce un simple commerce privé, mais plutôt des lieux ouverts au public ou destinés à un usage collectif, le recours à la notion d'ordre public nous apparaît tout à fait approprié.

Nous considérons que la notion d'ordre public, bien qu'elle soit encore peu explorée en droit public québécois, peut se décomposer en trois éléments principaux: la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques.

### ***La tranquillité publique***

La tranquillité publique justifie des mesures particulièrement sévères en certains endroits et à certains moments.

La tranquillité publique exige que le droit d'ouverture des débits de boissons soit soumis à des restrictions quant à leur emplacement. Il est clair que l'ouverture de débits de boissons dans le voisinage immédiat de certaines institutions peut être considérée comme nuisible à l'ordre public. C'est pourquoi nous estimons que les édifices du culte, les institutions d'enseignement et de bien-être de même que les hôpitaux doivent bénéficier d'une zone de protection contre le bruit et les dangers de rixes. La loi actuelle ne prévoit pas de tels périmètres de protection, mais il faut reconnaître que la Régie a été généralement consciente de ce problème dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Pour les mêmes raisons, la tranquillité publique exige une réglementation appropriée quant aux heures d'ouverture et de fermeture des établissements, plus particulièrement dans le cas des cabarets et des bars.

### ***La salubrité publique***

La salubrité publique est le deuxième élément de la notion d'ordre public. Elle a pour objet la sauvegarde de la santé et de l'hygiène publiques. Les débits de boissons, avons-nous dit, sont des lieux publics. L'autorité a le devoir de s'assurer de leur propreté et de celle des contenants dans lesquels sont servies les boissons alcooliques. Elle doit aussi s'assurer que ces établissements sont munis d'installations sanitaires appropriées.

### ***La sécurité publique***

La sécurité publique ne se limite pas au bon ordre et à la sécurité physique; elle doit s'étendre à l'ordre économique et à la protection des consommateurs.

La sécurité publique commande d'abord à l'autorité de prévoir des restrictions tenant à la personne des débitants. Si la majorité des débits de boissons est exploitée par des hommes d'affaires honnêtes et respectables, il reste quand même que le monde interlope s'est infiltré particulièrement dans l'industrie des bars et cabarets au point de contrôler plusieurs débits qui servent souvent de base au commerce de la drogue et à la prostitution.

Il est difficile d'écarter de ce milieu les fraudeurs et les criminels de carrière, mais nous estimons qu'aucun permis de débitant de boissons alcooliques ne devrait être accordé aux personnes condamnées pour certains crimes comme le vol, le recel, la violation des lois sur les narcotiques, la prostitution et le proxénétisme. Cependant, le législateur devrait faire preuve de souplesse; il n'est pas indispensable en effet d'imposer les mêmes restrictions à toutes les catégories de débits, comme il n'est pas souhaitable de priver d'un gagne-pain normal les personnes réadaptées.

La mauvaise tenue notoire de certains débits, particulièrement à Montréal, exige que d'autres restrictions soient imposées aux tenanciers pour prévenir l'exploitation systématique des consommateurs, protéger l'industrie touristique et faciliter le travail des forces policières.

Une couche importante de la population consacre une partie de ses loisirs à fréquenter les débits de boissons où l'on offre des spectacles; le public adulte a certainement droit à cette forme de divertissement. L'industrie du spectacle et du cabaret pourrait apporter une contribution valable au prestige et à l'économie de la métropole, mais nous déplorons l'existence d'un nombre considérable d'établissements de troisième ordre, offrant des spectacles de mauvais goût, qui n'ont que peu de respect pour leur clientèle et dont le personnel se recrute souvent parmi le menu fretin du monde interlope. La clientèle des débits de boissons a droit à la sécurité et, en conséquence, nous croyons qu'un meilleur contrôle doit être exercé en vue de connaître l'identité, l'âge et, s'il y a lieu, les antécédents judiciaires des gérants et du personnel de certaines catégories d'établissements.

Toujours en vue d'assurer la protection du consommateur, un contrôle particulièrement sévère doit être exercé sur l'authenticité et la quantité des boissons alcooliques achetées pour consommation sur place. En cette matière, la loi actuelle est allègrement violée et, dans plusieurs débits, l'on sert, avec ou sans l'assentiment du tenancier, des boissons frelatées, de qualité douteuse, ce qui constitue une exploitation du client et un danger pour sa santé en plus de faire encourir à l'État des pertes de revenu difficiles à évaluer mais certainement importantes.

### **Le prélèvement de recettes fiscales**

Une autre raison, non invoquée à l'époque, qui a incité le gouvernement à étatiser le commerce des boissons alcooliques en 1921, a été le besoin pressant de recettes fiscales additionnelles. Dans l'ensemble des revenus de l'État, elles ont aujourd'hui une importance beaucoup moins grande, mais elles constituent quand même un apport dont le trésor public pourrait difficilement se priver.

Quant aux débitants, grâce aux permis que l'État leur accorde, ils réalisent eux aussi des bénéfices intéressants. Malheureusement, bon nombre refusent ou négligent de remplir leurs obligations envers le fisc québécois. S'il n'appartient pas à un organisme de surveillance des débits de boissons

de se substituer au ministère du Revenu, une certaine collaboration est nécessaire entre ces deux administrations afin de permettre à l'État de percevoir toutes les taxes qui lui sont dues. Il n'est ni normal ni équitable que des personnes puissent obtenir et conserver des permis dont elles retirent des bénéfices sans s'acquitter de leurs obligations envers le fisc. Il faudrait donc mettre à profit le régime de surveillance exercé sur les débits de boissons pour faciliter la perception des taxes provinciales.

### **La déclaration des objectifs poursuivis**

Aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes, il est d'usage de mentionner dans les lois sur le contrôle des boissons alcooliques le but recherché. Il s'agit généralement de la protection de la santé, de la moralité et de la sécurité publiques. Par exemple, l'article 1.2 de l'*Alcoholic Beverage Control Law* de l'État de New York se lit comme suit :

« 2. POLICY OF STATE AND PURPOSE OF CHAPTER. It is hereby declared as the policy of the state that it is necessary to regulate and control the manufacture, sale and distribution within the state of alcoholic beverages for the purpose of fostering and promoting temperance in their consumption and respect for and obedience to law. It is hereby declared that such policy will best be carried out by empowering the liquor authority of the state to determine whether public convenience and advantage will be promoted by the issuance of licences to traffic in alcoholic beverages, the increase or decrease in the number thereof and the location of premises licenced thereby, subject only to the right of judicial review hereinafter provided for. It is the purpose of this chapter to carry out that policy in the public interest. The restrictions, regulations and provisions contained in this chapter are enacted by the legislature for the protection, health, welfare and safety of the people of the state. It shall be against the public policy of the state to permit the selling or serving of alcoholic beverages for consumption in such premises as were commonly known and referred to as saloons, prior to the adoption of the eighteenth article of amendment to the constitution of the United States of America. »

On ne trouve pas de semblable déclaration de principe dans la *Loi de la Régie des alcools* du Québec, avec le résultat que les régisseurs et les fonctionnaires qui doivent l'interpréter et le public qui doit la respecter n'ont qu'une vague idée des objectifs que poursuit le législateur. La nouvelle loi sur les boissons alcooliques devrait en conséquence contenir une déclaration des objectifs recherchés.

### **RECOMMANDATION 3**

*La législation québécoise sur la surveillance des débits de boissons devrait avoir pour objet d'assurer le maintien de l'ordre public et de prélever des recettes fiscales; elle devrait contenir une déclaration de principe indiquant les objectifs poursuivis.*



## La libéralisation du régime de surveillance

La libéralisation du régime de surveillance des débits de boissons, amorcée en 1961, est un objectif qu'il importe de poursuivre. Elle implique l'adoption d'une législation moderne et d'application facile.

Comme l'a fait remarquer récemment la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec, le législateur doit s'efforcer d'adapter ses lois aux comportements, aux convictions et aux aspirations de la population. Or, point n'est besoin d'enquête sociologique savante pour constater le fossé qui existe entre le texte de la loi sur les alcools et la pratique tolérée. Le régime de prohibition, instauré aux États-Unis durant les années 30, est l'exemple classique de cette marge entre la loi écrite et la pratique. Chacun se procurait de l'alcool sur le marché noir parce qu'on ne considérait pas comme un crime ce que la loi définissait comme tel.

Or, il est certain qu'une législation encore teintée de puritanisme est malvenue dans la société pluraliste d'aujourd'hui. Le législateur ne peut également ignorer le désir et les habitudes de la jeunesse moderne, plus instruite et davantage imbue de liberté. Le législateur doit tenir compte de cette évolution et moderniser ses lois de façon à ne pas heurter les convictions et les droits fondamentaux de la majorité. Il doit donc abaisser le niveau de contrôle au minimum nécessaire pour maintenir l'ordre public, laissant à la population un maximum de liberté. Rien n'empêcherait, toutefois, certaines personnes ou groupements de poursuivre un idéal plus élevé, conforme à leurs convictions et à leur conscience. À ce propos, le passage suivant du rapport de la Commission Prévost mérite d'être cité :

« Modifier une philosophie de justice peut donc poser des problèmes fort divers. Il est possible, par exemple, qu'un nouveau texte écrit heurte les volontés de la majorité en voulant assurer le respect des droits de certaines minorités. Il est possible, par contre, que les modifications au texte écrit viennent simplement ratifier un comportement depuis déjà longtemps adopté par la population. Lorsque l'attente dure trop, on se retrouve en pleine confusion et c'est le chaos et l'injustice qui prennent le pas. Dans ce cas, c'est le pouvoir provincial, comme administrateur de la loi, qui subit le contrecoup.

Ainsi, nous croyons que la population québécoise entretient, vis-à-vis du jeu, de la consommation d'alcool et des offenses de type sexuel, des convictions nettement différentes des stipulations de la loi écrite et de l'action policière. Le texte écrit, par exemple, punit une prostitution florissante; le texte écrit persiste à vouloir punir la tentative de suicide; on maintient, malgré les élargissements récents, un contrôle policier constant sur des spectacles pourtant réservés aux adultes.

On ne semble pas avoir pris conscience dans les milieux gouvernementaux du risque que court une société lorsque le texte législatif et les convictions sociales se contredisent formellement. La formulation d'une orientation globale dans l'admi-

nistration de la justice doit viser, à notre avis, à réduire la marge qui sépare ainsi le texte de la société. À moins de considérer constamment le législateur ou le policier comme un prosélyte, une société démocratique doit adapter ses réactions aux aspirations de la population. Il ne lui est pas interdit de proposer un idéal, mais elle doit le choisir accessible. » <sup>(1)</sup>

Une législation moderne et acceptée par l'ensemble de la population, parce qu'elle correspond à ses aspirations et respecte ses libertés, aura du même coup l'avantage d'être d'application facile et moins coûteuse. Ici encore, il faut citer la Commission Prévost:

« La Commission veut surtout souligner (...) qu'il est dangereux et absurde d'édicter des lois qu'on ne peut de toute manière faire respecter. La Commission veut également souligner la nécessité de restreindre au minimum le nombre d'interventions législatives et policières dans la vie des citoyens. À moins que l'intérêt général soit clairement en cause, il faut, en particulier, éviter d'imposer à certains groupes des comportements qui n'ont rien à voir avec leurs convictions personnelles. Ceci ne dispense pas la société du devoir de protéger la jeunesse.

Assurément, une société moderne et pluraliste doit tenir compte du fait que des couches de plus en plus amples de la population souhaitent une large libéralisation de l'administration de la justice en matière sexuelle. Si l'on tente d'imposer à l'ensemble de la population un comportement dicté par un certain idéal moral ou religieux, on s'expose à une sérieuse distorsion de la loi. Il arrive encore plus souvent que les citoyens veuillent tolérer, sans y participer eux-mêmes, ce que la loi punit. Si la loi défend ce que veut le public ou châtie ce que le public est disposé à tolérer, on s'expose à ce qu'un certain nombre de citoyens soient lésés dans leur liberté de conscience ou se voient du moins imposer par l'État et les corps policiers, des convictions ou des habitudes morales qui relèvent aujourd'hui beaucoup plus qu'autrefois de la conscience individuelle. On s'expose surtout à ce que l'ensemble de la population s'habitue à la non-observation de la loi. » <sup>(2)</sup>

Mais pour qu'un texte soit facile d'application, il ne suffit pas qu'il soit généralement respecté par la population qui en reconnaît le bien-fondé; il faut aussi qu'il soit rédigé de telle sorte qu'il fournisse des indications précises aux autorités administratives, policières et judiciaires qui doivent administrer et faire respecter la loi. À titre d'exemple, la loi actuelle détermine les heures de vente des boissons alcooliques pour certaines catégories d'établissements dans l'Île de Montréal, la ville de Laval, la ville de Québec et dans un rayon de cinq milles de ces endroits. On imagine facilement l'embarras des policiers quand ils ont à déterminer si tel établissement est situé à l'intérieur ou à l'extérieur de cette zone de cinq milles.

---

<sup>(1)</sup> Gouvernement du Québec, *Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec*, Éditeur officiel du Québec, 1969, volume 1, p. 29.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, p. 45.

## Le respect des droits fondamentaux

Nous considérons enfin que l'élaboration et la mise en œuvre d'un régime de surveillance des débits de boissons doivent se faire dans le respect des droits fondamentaux des individus, notamment le droit à l'égalité, non seulement devant la loi mais aussi devant l'administration, et le droit aux garanties procédurales.

Le principe d'égalité exclut à la fois la discrimination et le favoritisme et exige que l'administration fonctionne avec une égale efficacité et une égale célérité à l'endroit de chacun, sans égard pour sa fortune ou son rang social.

La liberté d'exploitation des débits de boissons ne doit pas être restreinte indûment par des mesures inutilement discriminatoires tenant soit à la qualité des exploitants, soit à la nature ou au mode d'administration d'établissements de même catégorie. Le principe d'égalité appelle aussi la réduction du pouvoir discrétionnaire de l'administration à son plus strict minimum. En effet, une des meilleures façons de prévenir le favoritisme, les pressions indues et les interventions extérieures est de les rendre inefficaces et inutiles en diminuant la marge de discrétion de l'administration et en faisant de l'obtention des permis d'exploitation un droit conditionnel plutôt qu'un privilège. Le principe d'égalité exige encore que les formalités préalables à l'exploitation d'un débit de boissons soient simples et accessibles à tous. Par exemple, le débitant, règle générale, ne devrait pas avoir besoin de recourir aux services d'un homme de loi pour accomplir les formalités nécessaires à l'obtention d'un permis.

Finalement, afin que l'administration puisse agir de la même façon et avec la même efficacité à l'égard de chacun, il faut des textes précis sur le cheminement des dossiers, ce qui réduira le pouvoir discrétionnaire et les risques de favoritisme ou de discrimination.

Ces droits fondamentaux de tout citoyen méritent d'être protégés et toute restriction à ceux-ci doit être assortie de garanties procédurales appropriées. Ainsi, lorsqu'un organisme de surveillance a des raisons de rejeter une demande de permis, il devrait, avant de rendre sa décision, convoquer le requérant, l'informer de la question en litige et lui donner l'occasion d'exprimer son point de vue.

En outre, comme le non-renouvellement, la suspension ou l'annulation d'un permis entraînent souvent la fermeture de l'entreprise du débitant, un supplément de précautions et de garanties procédurales s'impose:

- 1 — Les textes devraient énumérer avec précision et selon des critères les plus objectifs possibles les causes de non-renouvellement, de suspension et d'annulation des permis afin que les débitants sachent exactement à quoi s'attendre et tenir leurs établissements en conséquence.
- 2 — L'organisme de surveillance devrait, avant d'intervenir, aviser les débitants des faits ou comportements qui pourraient justifier

l'imposition de sanctions, lui donnant ainsi l'occasion de manifester son intention de respecter la loi.

- 3 — En cas d'infraction, les débitants devraient être clairement informés des faits ou des comportements qui leur sont reprochés et sur lesquels ils seront invités à s'expliquer en audiences publiques.
- 4 — Lors de ces audiences, le fardeau de la preuve devrait incomber à ceux qui demandent l'imposition de sanctions.
- 5 — Le débitant devrait pouvoir se faire représenter par avocat, présenter des témoins et contre-interroger.

Enfin, toute décision comportant refus, suspension ou annulation du permis devrait être écrite, motivée et disponible au public afin que puisse se créer une jurisprudence susceptible de guider administrateurs et administrés. Telle décision devrait également comporter un droit d'appel.

#### RECOMMANDATION 4

*Le régime de surveillance des débits de boissons devrait être d'inspiration libérale et respectueux des droits fondamentaux des individus.*



---

## Chapitre sixième

---

### ***La réforme du régime de surveillance***

En nous inspirant des principes généraux exposés au chapitre précédent, il importe maintenant de tracer les grandes lignes de ce que devrait être le nouveau régime de surveillance. Dans nos recherches à cette fin, nous avons tenu compte non seulement des mémoires qui nous ont été présentés, mais également de l'expérience des autres provinces et pays. Nous avons toutefois retenu que les usages et coutumes les plus répandus à l'extérieur n'étaient pas nécessairement les meilleurs ni les mieux adaptés au mode de vie et aux particularismes culturels de la société québécoise.

#### **La nature des permis**

La démocratie n'aime pas les privilèges. Pourtant, l'article 66 de la *Loi de la Régie des alcools* mentionne que la vente au détail des boissons alcooliques est un privilège et non un droit. Le privilège peut conduire à des irrégularités et à des injustices à l'endroit des débitants. En effet, seuls les droits bénéficient de la protection des tribunaux.

Que le permis soit un droit ou un privilège, l'État qui l'accorde ou l'anule ne saurait agir arbitrairement, avec discrimination ou favoritisme. Même en admettant qu'un individu n'a pas droit au permis de la Régie parce que c'est un privilège, peut-on soutenir qu'il ne devrait pas être traité équitablement et selon une procédure conforme au droit par les personnes autorisées à accorder, renouveler et annuler les permis ? Qu'on l'appelle droit ou privilège, l'intérêt des personnes exige des garanties.

L'expression privilège dégage de nos jours un relent d'arbitraire et de favoritisme; elle devrait disparaître. Le permis de vente des boissons alcooliques, dans la mesure où l'État ne désire pas faire de commerce lui-même, devrait, selon que le produit est consommé en dehors du lieu de la vente ou sur place, prendre la forme soit d'un simple certificat d'enregistrement, soit d'un permis (droit conditionnel) soumis à des conditions ou restrictions prévues par la loi ou les règlements s'y rapportant.

Dans le premier cas, il s'agit d'un problème de commercialisation qui n'engage pas l'ordre public. Il est plutôt d'ordre économique. Nous en traitons dans la troisième partie de ce rapport où nous décrivons le régime de commercialisation qui devrait exister au Québec. L'autorisation de vendre des boissons alcooliques pour consommation en dehors du lieu de la vente devrait prendre la forme d'un simple certificat d'enregistrement. Pour ce genre d'autorisation, on devrait donc abolir le présent régime de publication, d'opposition et d'enquêtes publiques qui constitue une tracasserie administrative coûteuse et retarde inutilement les prises de décisions. On devrait abolir également le pouvoir discrétionnaire de l'organisme de surveillance. Bref, il suffirait que la loi détermine les types d'établissements qui seraient autorisés à vendre telle ou telle catégorie de boissons alcooliques et les conditions qu'ils devraient remplir. L'émission des certificats d'enregistrement deviendrait alors une simple formalité.

#### RECOMMANDATION 5

*L'autorisation de vendre des boissons alcooliques pour consommation en dehors du lieu de la vente devrait prendre la forme d'un certificat d'enregistrement.*

La vente des boissons alcooliques pour consommation sur place pose un tout autre problème. Il s'agit ici de lieux de détente ou de récréation où le principe d'ordre public doit entrer en ligne de compte. La prudence exige que l'organisme de surveillance conserve un minimum de latitude afin qu'il puisse tenir compte des représentations légitimes des administrations locales ou des forces de l'ordre et puisse écarter les aventuriers et les indésirables. Le permis devrait donc prendre la forme d'un droit conditionnel et il ne serait refusé que s'il tombe sous le coup d'une disposition restrictive de la loi ou s'il est démontré à l'organisme de surveillance que le maintien de l'ordre public et le respect de la loi seront difficiles à assurer dans le débit en cause. Le fardeau de la preuve incomberait aux opposants.

## RECOMMANDATION 6

*L'obtention d'un permis de vente de boissons alcooliques pour consommation sur place devrait être considérée comme un droit conditionnel.*

### Les catégories de permis

À l'heure actuelle, la loi prévoit 23 catégories de permis commerciaux. Il s'agit d'une nomenclature fondée sur la nature des établissements. Un tel système de classification des permis est trop rigide et comporte des inconvénients sérieux. Il oblige d'abord le législateur à fournir une définition de chaque catégorie de débits: taverne, restaurant, bar, etc. Il force ensuite les requérants et l'administration à déterminer la nature de l'établissement et à lui trouver une place à l'intérieur de ce cadre rigide. Or, dans les domaines de l'hôtellerie, de la restauration et du divertissement, la mode évolue rapidement; des établissements comme des « pubs », des discothèques, des boîtes à chansons, des brasseries, des terrasses, qui sont aujourd'hui très populaires, sont considérés comme des bars aux yeux de la loi. Une classification suivant la nature des établissements requiert donc la création continue d'autres catégories de permis; même alors, les nouvelles catégories risquent d'être en retard par rapport à l'apparition de nouveaux genres d'établissements.

Il y aurait d'ailleurs risque de conflit entre les appellations imposées par la *Loi de l'hôtellerie* et celles utilisées dans une loi des débits de boissons fondée sur la nature des établissements.

En ce qui concerne les boissons alcooliques consommées en dehors du lieu de la vente, nous avons recommandé l'émission de certificats d'enregistrement. Pour les débits autorisés à vendre pour consommation sur place, nous recommandons l'adoption d'un système de classification fondé non pas sur la nature des établissements — ce qui entraîne la multiplicité des catégories de permis — mais sur les droits de vente qu'ils comportent. On aurait alors les catégories suivantes:

- permis de 1<sup>re</sup> catégorie: autoriserait la vente de la bière en bouteille, de la bière en fût et du cidre léger;
- permis de 2<sup>e</sup> catégorie: autoriserait la vente de la bière en bouteille, de la bière en fût, du cidre et du vin, avec ou sans repas;
- permis de 3<sup>e</sup> catégorie: autoriserait la vente de toutes boissons alcooliques, sauf la bière en fût, à l'occasion d'un repas;
- permis de 4<sup>e</sup> catégorie: autoriserait la vente de toutes boissons alcooliques, sauf la bière en fût, avec ou sans repas;
- permis de 5<sup>e</sup> catégorie: autoriserait la vente des boissons alcooliques mentionnées au permis.

Ce mode de classification comporterait plusieurs avantages. Tout d'abord, il laisserait au débitant la possibilité de choisir la catégorie de permis



qui convient à son établissement et à sa clientèle, sans se voir imposer une appellation déterminée à l'avance. En outre, comme les conditions d'obtention pourraient varier selon les catégories de permis et seraient déterminées par règlement, le régime proposé pourrait être facilement adapté à l'évolution des usages et des besoins du commerce. Il suffirait de modifier le règlement.

*Le permis de 1<sup>re</sup> catégorie* serait accordé aux tavernes, au sujet desquelles nous recommandons le *statu quo*. Ces débits ouvriraient donc de 8 heures à 24 heures les jours non fériés.

Bien que les tavernes apportent peu d'enrichissement à la culture nationale, il convient de respecter les droits acquis des taverniers et les goûts de leur clientèle. Cependant, il n'y a pas lieu de maintenir leur monopole de la vente de la bière en fût et d'empêcher ainsi les personnes du sexe féminin de consommer ce produit. Il existe d'ailleurs au Québec plusieurs tavernes luxueuses, décorées avec goût, qui offrent une excellente cuisine et qui sont en réalité des restaurants où les femmes ne sont pas admises. Selon le régime que nous proposons, ces établissements pourraient facilement obtenir un permis de restaurant suivant la *Loi de l'hôtellerie* et un permis de 2<sup>e</sup> catégorie pour la vente des boissons alcooliques. Les femmes y seraient admises et le débitant profiterait d'heures de vente plus avantageuses, tout en continuant à servir de la bière en fût.

*Le permis de 2<sup>e</sup> catégorie* pourrait être accordé à des brasseries, restaurants, pubs et terrasses qui détiennent un permis de restaurant du Service de l'hôtellerie.

*Le permis de 3<sup>e</sup> catégorie* serait accordé aux établissements dont l'activité essentielle est de servir des repas et où les boissons alcooliques ne sont consommées que comme prolongement normal des repas, c'est-à-dire aux restaurants et salles à manger, qu'ils soient situés dans des établissements hôteliers ou ailleurs. Ils devraient, eux aussi, détenir un permis de restaurant du Service de l'hôtellerie.

*Le permis de 4<sup>e</sup> catégorie* serait accordé aux bars, pubs, discothèques, terrasses, cabarets, clubs de nuit, munis ou non de salle à manger, exploités dans des établissements hôteliers ou ailleurs.

À ce propos, la loi actuelle concernant les conditions d'obtention des permis de bar est systématiquement contournée, difficilement applicable et sans fondement rationnel. Pourquoi, en effet, obliger les propriétaires de bars ou de clubs de nuit à aménager une salle à manger et une cuisine, à afficher un menu, quand leur clientèle ne leur demande pas à manger et dans le seul but d'obtenir un permis de bar et de maintenir une apparence de légalité? Il s'agit d'une autre tracasserie qui n'a plus sa place.

Les textes devraient mentionner que le permis de 4<sup>e</sup> catégorie accordé pour un débit situé dans un établissement hôtelier détenant un permis du Service de l'hôtellerie, autorise la vente de boissons alcooliques aux chambres et aux abords d'une piscine extérieure.

Enfin, le permis de 5<sup>e</sup> catégorie pourrait être accordé aussi bien aux théâtres et amphithéâtres qu'à des clubs privés, des instituts, des pavillons de chasse ou de pêche ou à des transporteurs publics pour leurs avions, bateaux et wagons. Dans tous ces cas, l'organisme de surveillance devrait être autorisé par la loi à imposer des restrictions spéciales concernant les heures et les conditions de vente.

#### RECOMMANDATION 7

*Cinq catégories de permis pour consommation sur place devraient être établies en fonction des droits de vente qu'ils comportent et non selon la nature des établissements.*

Reste le cas des permis de banquets qui sont accordés en grand nombre (26,381 en 1969/70). Le permis « pour servir » coûte \$10 et celui « pour vendre », \$20. Ces permis rendent de grands services aux familles à revenu modeste pour qui il serait trop onéreux de louer des salles dans des établissements hôteliers à l'occasion de réunions familiales comme les mariages, les anniversaires, etc. Malheureusement, on fait souvent une utilisation abusive des permis « pour vendre »; bien que ces permis soient accordés aux organisateurs de la réunion et non au propriétaire de la salle louée, les organisateurs louent parfois des salles dans des débits dont les permis ont été suspendus ou annulés, ou utilisent ces permis à des fins purement lucratives.

Nous suggérons donc d'abolir le permis « pour vendre » et de ne retenir que le permis « pour servir ». Celui-ci ne serait accordé qu'à l'occasion de réunions à caractère familial, social ou culturel et toutes ventes directes ou indirectes des boissons alcooliques seraient prohibées.

#### RECOMMANDATION 8

*On devrait abolir le permis de banquet « pour vendre » et ne retenir que le permis de banquet « pour servir » des boissons alcooliques lors de réunions à caractère familial, social ou culturel.*

Quant aux permis industriels, la loi et les règlements en prévoient les catégories suivantes: brasseur, entrepôt de brasseur, distillateur, fabricant de vin, fabricant de cidre fort, fabricant de cidre léger, entrepôt de cidre, fabricant de produits pharmaceutiques, pharmacien. Ces permis ont un caractère bien particulier; ils ne sont pas émis par la section de surveillance de la Régie, mais par l'organisme commercial. Ils servent principalement à prélever des revenus. En conséquence, nous croyons que leur émission devrait relever directement du ministère du Revenu.

#### RECOMMANDATION 9

*L'émission des permis industriels devrait relever directement du ministère du Revenu.*

## Le coût des permis

Comme nous l'avons indiqué au chapitre quatrième, notamment au tableau 4-1, le coût des permis varie selon les catégories de permis et, dans plusieurs cas, selon le lieu où est situé l'établissement du débitant. À ces montants forfaitaires s'ajoutent des droits additionnels fondés sur les achats faits par les débiteurs. Ceux-ci doivent payer un droit de 5% sur leurs achats de spiritueux et de vin. De même, la bière canadienne, qu'elle soit achetée par les épiciers licenciés ou par les détenteurs de permis pour consommation sur place, est soumise à un droit de \$0.05 le gallon de bière en fût, de \$0.04 la douzaine de petites bouteilles et de \$0.07 la douzaine de grosses bouteilles. Ce droit est perçu par les brasseurs pour le compte de la Régie. Le tableau 6-1 donne les montants qui ont été perçus pour chaque catégorie de droits au cours des dernières années.

Le principe d'ajouter au coût de base d'un permis un montant proportionnel au volume d'affaires du débitant est excellent. Il est appliqué d'ailleurs dans d'autres provinces, notamment en Ontario. Mais l'expérience a démontré qu'il était facile de se soustraire au paiement du droit de 5% sur les spiritueux et le vin. Malgré les précautions prises pour en assurer la perception — magasins spéciaux, timbres, inspection des bouteilles chez les débiteurs — certains détenteurs de permis réussissent à s'approvisionner dans les magasins réguliers de la Régie au prix des consommateurs ordinaires.

TABLEAU 6-1

*Revenus provenant des différents droits imposés aux détenteurs de permis  
exercices financiers 1960/61 à 1969/70*

Exercice financier	Permis de base	Droits de 5% sur les achats de spiritueux et de vin	Droits sur la bière canadienne	Total
<i>(en milliers de dollars)</i>				
1960/61.....	751.4	—	3,127.4	3,878.8
1961/62.....	1,326.4	811.0	3,208.9	5,346.3
1962/63.....	1,854.0	1,088.9	3,447.3	6,390.2
1963/64.....	2,039.1	1,156.8	3,574.2	6,770.1
1964/65.....	1,963.6	1,170.2	3,795.1	6,928.9
1965/66.....	2,296.9	1,454.4	3,807.0	7,558.3
1966/67.....	2,439.3	1,584.6	3,951.4	7,975.3
1967/68.....	2,635.3	2,062.4	4,186.1	8,883.8
1968/69.....	2,433.8	1,282.7	4,405.9	8,122.4
1969/70.....	2,744.2	1,841.9	4,388.4	8,974.5

Source : Les états financiers de la Régie des alcools du Québec.

Il faut donc trouver un autre mode de calcul du coût des permis, lequel comprendrait un droit fixe et un droit additionnel qui varierait selon un autre critère que celui des approvisionnements, ce dernier critère prêtant trop facilement à l'évasion fiscale. Nous croyons que l'espace utilisé pour le débit sous permis serait un critère acceptable: il serait facile d'application tout en tenant compte de l'importance du débit. En effet, on peut sans difficulté déterminer l'espace en pieds de plancher qu'occupe un établissement ou le nombre de places à la disposition de la clientèle.

#### RECOMMANDATION 10

*Le coût des permis devrait comprendre un droit fixe et un droit additionnel variant selon l'espace (pieds carrés, places ou sièges) utilisé pour le débit sous permis.*

Le tableau 6-2 donne, à titre d'exemple, une échelle illustrant ce nouveau mode de calcul du coût des permis. Par exemple, un permis de 3<sup>e</sup> catégorie pour un restaurant de 100 places coûterait \$700, soit un droit fixe de \$300 et un droit supplémentaire de \$400. Il est impossible de déterminer avec précision le montant des recettes que procurerait, selon l'échelle du tableau 6-2, ce nouveau mode de détermination du coût des permis; on ne peut savoir exactement quel serait le nombre de nouveaux permis de chaque catégorie. Toutefois, des calculs sommaires indiquent que les sommes recueillies ne seraient pas inférieures à celles que procurent actuellement le droit de base et le droit de 5% sur les achats de spiritueux et de vin.

Le calcul des droits imposés aux débitants sur la bière canadienne est bien différent. Ceux-ci s'ajoutent à toute la bière vendue au Québec et non pas seulement à celle qui est consommée dans les débits. Il s'agit en somme d'une taxe de vente spécifique qui s'ajoute à la taxe de \$0.24 le gallon imposée au niveau des brasseurs. En conséquence, nous ne voyons pas l'utilité de conserver deux taxes distinctes sur un même produit. Nous recommandons donc de les fondre en une seule. Nous indiquons au chapitre neuvième à quel niveau devrait être établi le taux de cette taxe unique.

Le droit des brasseurs (\$0.24 le gallon) et le droit des détaillants (\$0.05 le gallon de bière en fût et \$0.04 ou \$0.07 la douzaine de bouteilles) sont actuellement perçus par la Régie et remis ensuite au ministère des Finances. Nous croyons que ce détour est inutile. Le ministère du Revenu devrait normalement percevoir la taxe sur la bière, comme il le fait pour les autres taxes à la consommation. La perception des taxes sous une seule responsabilité permettrait d'obtenir un meilleur contrôle des autres taxes, en particulier de la taxe de vente et de la taxe sur les repas et l'hôtellerie.

#### RECOMMANDATION 11

*Les droits sur la bière canadienne — droits des brasseurs et droits des détaillants — devraient être fondus en une seule taxe qui serait imposée au niveau des brasseurs et perçue par le ministère du Revenu.*

TABLEAU 6-2

*Exemple du nouveau mode de calcul du coût des permis*

Catégorie de permis	Vente autorisée	Droit fixe	Droit additionnel
Certificat d'enregistrement (magasins d'alimentation)	Bière en bouteille, cidre et vin pour consommation à l'extérieur du lieu de la vente	\$100	\$0.02 du pied carré de plancher occupé par le magasin d'alimentation
Permis de 1 <sup>re</sup> catégorie	Bière en bouteille, bière en fût, cidre léger	300	\$2 la place
Permis de 2 <sup>e</sup> catégorie	Bière en bouteille, cidre, bière en fût, vin, avec ou sans repas	300	\$3 la place
Permis de 3 <sup>e</sup> catégorie	Toutes boissons alcooliques sauf bière en fût à l'occasion d'un repas	300	\$4 la place
Permis de 4 <sup>e</sup> catégorie	Toutes boissons alcooliques sauf bière en fût, avec ou sans repas	300	\$5 la place
Permis de 5 <sup>e</sup> catégorie	Boissons alcooliques mentionnées au permis	100	(1)
Permis de banquet	Pour servir seulement	15	—

(1) Théâtres et amphithéâtres, \$0.10 du siège; clubs privés et pavillons de chasse et pêche, \$5.00 par membre.

### **Les restrictions à l'ouverture des débits de boissons**

La loi actuelle, qui considère les permis de la Régie comme un privilège, énumère à l'article 42 les conditions de leur obtention qui sont les mêmes pour toutes les catégories. Vu que les certificats d'enregistrement et les permis seraient, selon le régime que nous proposons, considérés comme des droits, il suffirait de prévoir les restrictions que peut exiger l'ordre public à l'ouverture des débits de boissons. Ces restrictions peuvent tenir aux débitants et aux débits.

#### ***Les restrictions tenant aux débitants***

Il est clair qu'aucun certificat d'enregistrement ou permis ne devrait être accordé à des mineurs ou à des repris de justice. Cependant, la loi actuelle est trop sévère en posant comme l'une des conditions d'obtention des permis d'être exempt de toute condamnation pour acte criminel punis-

sable par voie de mise en accusation. La société doit permettre aux personnes réadaptées de gagner leur vie honorablement. Après dix ans de bonne conduite, elles devraient pouvoir obtenir un permis. Cette période pourrait être réduite, disons à trois ans, dans le cas des certificats d'enregistrement des magasins d'alimentation.

Quant à la citoyenneté canadienne qui est actuellement exigée par la loi pour toutes les catégories de permis, il ne s'agit pas là d'un critère exclusif de compétence. Nous croyons que la résidence québécoise pourrait offrir une garantie suffisante de connaissance du milieu et des lois du Québec. Il serait opportun de faciliter aux immigrants l'accès à l'industrie de la restauration où un grand nombre excelle. Nous comprenons cependant que les permis de 4<sup>e</sup> catégorie doivent être soumis à un contrôle plus particulier de la part de l'organisme de surveillance et ils devraient en conséquence n'être accordés qu'aux seuls citoyens canadiens.

#### RECOMMANDATION 12

*Un certificat d'enregistrement ou un permis pourrait être octroyé aux personnes ayant la citoyenneté canadienne ou ayant au moins une année de résidence au Québec ; le permis de 4<sup>e</sup> catégorie ne devrait être accordé qu'aux citoyens canadiens.*

La loi actuelle exige des requérants qu'ils offrent des garanties de respecter la loi et qu'ils soient solvables. D'abord cette exigence sert de prétexte à plusieurs requérants pour soumettre à la Régie des lettres de recommandation provenant de personnalités politiques et autres. En outre, la Régie ne dispose pas du personnel nécessaire pour faire une étude sérieuse des états financiers soumis par les requérants. La solvabilité des détenteurs concerne non seulement leurs fournisseurs, notamment les brasseries, mais aussi l'État puisque, en vertu de la *Loi de l'impôt sur la vente en détail* et la *Loi de la taxe sur les repas et l'hôtellerie*, ils sont mandataires du ministère du Revenu. Or, plusieurs débiteurs refusent ou négligent de remettre les taxes qu'ils ont perçues de leurs clients. Les débiteurs devraient donc faire la preuve de leur enregistrement à la Direction générale des taxes de vente du ministère du Revenu. Ils devraient en outre fournir un cautionnement en argent ou sous forme de police d'assurance pour garantir le paiement des taxes provinciales, ce qui permettrait en même temps d'écarter certains aventuriers. Le montant du cautionnement serait déterminé par règlement.

#### RECOMMANDATION 13

*Tout débiteur devrait faire la preuve de son enregistrement à la Direction générale des taxes de vente du ministère du Revenu et fournir un cautionnement en argent ou sous forme de police d'assurance.*

En vertu de l'article 40 de la loi, les permis ne sont émis qu'aux personnes physiques, et non à des sociétés ou personnes morales. La justification de

cette disposition serait, semble-t-il, qu'en cas d'infraction, une condamnation à l'emprisonnement serait évidemment sans effet contre une personne morale. Une compagnie qui désire obtenir un permis doit donc désigner une personne physique qui agira comme son mandataire auprès de la Régie. Or, il arrive que des individus obtiennent des permis pour le bénéfice de sociétés dans lesquelles ils n'ont que peu ou pas d'intérêts financiers; ils se désintéressent totalement des permis dont ils sont les détenteurs et de la tenue des établissements dont ils sont alors responsables. De plus, des individus qui ne pourraient obtenir un permis soit parce qu'ils ne sont pas citoyens canadiens, soit parce qu'ils ont un dossier judiciaire, n'ont qu'à former une compagnie pour ensuite obtenir un permis par l'intermédiaire d'un ami complaisant qui n'est souvent qu'un prête-nom. Cette pratique rend donc difficile l'identification des véritables propriétaires des débits et, par conséquent, la répression des infractions.

C'est pourquoi nous recommandons que les permis ne soient accordés qu'aux seuls véritables propriétaires des débits, qu'il s'agisse d'individus ou de compagnies. En ce dernier cas, cependant, un supplément de précautions s'impose pour connaître les véritables propriétaires, éviter les superpositions de compagnies et écarter les sociétés fantômes.

Dans les cas de sociétés, on ne devrait accorder les permis qu'à celles constituées en vertu des lois du Québec. Toutefois, l'organisme de surveillance devrait être autorisé à exempter de cette disposition certaines compagnies à caractère national ou international, comme celles qui exploitent des chaînes d'hôtels ou de restaurants reconnues, des réseaux de chemin de fer, d'aviation, de navigation, etc.

Aucun permis de vente ne devrait être accordé à un fabricant de boissons alcooliques ou à une personne qui s'entend avec un fabricant pour vendre ou promouvoir la vente de boissons alcooliques, ou à une personne qui exploite un débit pour le bénéfice d'autrui. De même, aucun permis ne devrait être accordé à un établissement dans lequel un fabricant de boissons alcooliques a un intérêt financier quelconque soit comme propriétaire soit comme créancier hypothécaire. Également, on ne devrait pas accorder de permis à une société dont tous les administrateurs ou les dirigeants ne pourraient se qualifier individuellement.

Toute société désirant exploiter un débit devrait produire un prospectus contenant les renseignements (noms et adresses des administrateurs, nature des affaires, composition du capital-actions, etc.) mentionnés à l'article 4 de la *Loi des renseignements sur les compagnies* (S.R.Q. 1964, chap. 273), accompagné d'une déclaration du président attestant la véracité des informations. Elle devrait soumettre, sous peine d'annulation du permis, une copie du rapport qu'elle doit produire annuellement au ministre des Institutions financières en vertu de la même loi.

Toute émission ou tout transfert d'actions devraient être approuvés par l'organisme de surveillance sous peine d'annulation du permis.

Enfin, la loi devrait autoriser l'inspection du registre des actionnaires de la société. Elle devrait tenir toute société qui détient un permis, responsable des infractions commises par son gérant et son personnel dans l'exercice de leurs fonctions; les peines prévues, dans leur cas, devraient être très sévères; les amendes pourraient être d'un minimum de \$1,000 et d'un maximum de \$10,000.

#### RECOMMANDATION 14

*Les permis ne devraient être accordés qu'aux véritables propriétaires des débits, qu'il s'agisse d'individus ou de sociétés; dans ce dernier cas, des restrictions devraient être imposées pour prévenir la fraude et permettre l'identification des véritables propriétaires.*

##### **Les restrictions tenant aux débits**

L'ordre public commande que les textes imposent aussi certaines restrictions tenant aux débits eux-mêmes.

Ainsi, aucun permis ne devrait être accordé à un établissement situé dans le voisinage immédiat d'un édifice du culte, d'un hôpital ou d'une institution d'enseignement ou de bien-être. Il est certes difficile de déterminer par des textes ces périmètres de protection; c'est là une affaire de bon sens qui doit être laissée au jugement de l'organisme de surveillance, lequel devrait tenir compte des conditions locales et des catégories de permis.

On ne devrait pas accorder de permis de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> catégories pour un établissement qui ne détiendrait pas un permis de restaurant émis par le Service de l'hôtellerie. De même, aucun permis ne devrait être accordé pour un établissement ne répondant pas aux normes que fixeront les règlements régissant l'aménagement, l'éclairage et la salubrité des locaux. Enfin, aucun permis ne devrait être accordé pour un établissement où sont exploités des appareils illégaux de jeux ou d'amusement.

Le permis municipal ne devrait pas être considéré comme une condition de l'obtention du permis de vente de boissons alcooliques. Il est impensable, en effet, de soumettre l'État au veto d'une autorité locale; une telle mesure équivaut d'une part, à une abdication de responsabilité et, d'autre part, à une usurpation de pouvoirs. Les autorités municipales auront toujours le droit de faire valoir leurs points de vue auprès de ceux à qui la loi a confié la responsabilité d'émettre des permis.

#### RECOMMANDATION 15

*La loi devrait prévoir les restrictions nécessaires pour assurer l'ordre public, mais le permis municipal ne devrait pas être une condition de l'obtention d'un permis de débitant.*

Enfin, même s'il n'y a pas eu opposition, l'organisme de surveillance devrait être tenu, avant de refuser un permis, d'inviter le requérant à se faire entendre. En pratique, il arrive que la Régie rejette une demande de



permis en alléguant « que l'utilité publique n'a pas été prouvée », alors que l'intéressé n'a pas été informé des véritables motifs de la décision et n'a pu faire valoir son point de vue.

#### RECOMMANDATION 16

*Même en l'absence d'opposition, l'organisme de surveillance devrait être tenu d'inviter le requérant à faire valoir son point de vue avant de refuser le permis demandé.*

### **L'opposition aux demandes de permis**

La loi oblige la Régie à publier, en cas de nouvelle demande ou de transfert, un avis invitant toute personne qui le désire à formuler, dans les quinze (15) jours, les objections qu'elle peut avoir à la délivrance du permis. Environ 10% seulement des demandes suscitent des oppositions. En effet, il est rare que des oppositions soient présentées dans les cas de demandes de permis d'épicerie; elles sont plus fréquentes dans les cas des demandes de permis de taverne ou de cabaret.

Le présent régime d'opposition n'est pas efficace. Il est coûteux en énergie et retarde souvent la prise de décisions. S'il arrive quelquefois que des oppositions sont présentées par des municipalités soucieuses de faire respecter leurs règlements de zonage, d'autres oppositions sont par contre purement frivoles, mal fondées ou non pertinentes. Elles sont, la plupart du temps, soumises par des concurrents ou par des braves gens qui assaillent la Régie d'oppositions présentées sous forme de lettres photocopées, mais qui négligent souvent de se présenter aux audiences.

Ce sont les autorités locales et les forces policières qui sont le plus en mesure de présenter des objections sérieuses, pertinentes et désintéressées. En outre, elles disposent de moyens d'information qui ne sont pas accessibles aux simples citoyens. Nous croyons que copie de toute demande de nouveau permis ou de transfert devrait être transmise à la municipalité intéressée et au ministère de la Justice qui, dans un délai de quinze (15) jours, pourraient s'opposer par écrit à l'octroi du permis. En cas d'opposition, l'organisme de surveillance serait alors tenu de fournir au requérant copie des oppositions et de tenir une audience publique. Puisque le permis doit être considéré comme un droit, le fardeau de la preuve devrait incomber aux opposants. L'organisme de surveillance pourrait refuser le permis si l'on démontre que le maintien de l'ordre public et le respect de la loi seront difficiles à assurer dans le débit pour lequel le permis est demandé. La décision de l'organisme, fondée sur la preuve recueillie, serait écrite et motivée; toute personne pourrait en prendre connaissance.

#### RECOMMANDATION 17

*Toute demande de nouveau permis ou de transfert de permis devrait être transmise à la municipalité intéressée ainsi qu'au ministère de la Justice qui pourraient présenter des objections lors d'audiences*

*publiques obligatoires; il appartiendrait alors aux opposants de démontrer que le maintien de l'ordre public et le respect de la loi seront difficiles à assurer dans le débit pour lequel un permis est demandé.*

S'il convient d'accorder une grande importance aux interventions qui pourraient être faites par les municipalités ou par le ministère de la Justice, il ne serait pas sage de priver le grand public du droit de faire entendre ses objections. C'est pourquoi nous recommandons que, sur réception de la copie d'une demande de nouveau permis ou de transfert, les autorités municipales affichent ladite copie aux endroits publics prévus à cette fin. Cependant, afin de diminuer le nombre d'oppositions frivoles, toute opposition de la part de particuliers devrait être accompagnée d'un dépôt non remboursable de \$10. Dans ce cas également, il y aurait audience publique et la procédure décrite plus haut s'appliquerait.

#### RECOMMANDATION 18

*Le public pourrait s'opposer à l'émission d'un permis ou à son transfert. Pour être recevable, telle opposition devrait être accompagnée d'un dépôt non remboursable de \$10.*

### Les renouvellements

Actuellement, les permis ne sont valables que pour un an et les demandes de renouvellement doivent être adressées à la Régie avant le 10 janvier de chaque année. Il est certain que le renouvellement de quelque 13,000 permis constituerait une tâche écrasante si chaque demande faisait l'objet d'une étude au mérite et d'une ordonnance individuelle. On comprend alors que les permis soient presque toujours renouvelés automatiquement à l'aide de bordereaux. Même ainsi, le renouvellement dont la seule utilité est de permettre à l'État de percevoir des droits, constitue une formalité fastidieuse et cause de nombreux retards.

Nous proposons donc que les certificats d'enregistrement pour les magasins d'alimentation ne soient soumis à aucune formalité de renouvellement et qu'ils soient valables jusqu'à leur annulation. Les droits continueraient d'être payables annuellement sur simple réception d'un avis de cotisation, et le défaut de paiement entraînerait l'annulation automatique du certificat d'enregistrement.

Quant aux autres débits, nous recommandons que leur permis ait une durée de quatre années à partir de la date de leur émission. À l'expiration de cette période, le dossier de chaque débitant serait soigneusement étudié et, s'il y a lieu, l'organisme de surveillance pourrait, lors d'une entrevue avec le débitant, signaler certaines situations à corriger ou à améliorer. Le renouvellement ne pourrait être refusé que pour les seuls motifs justifiant la suspension ou l'annulation des permis et sans que le débitant n'ait été invité à s'expliquer en audience publique. Les droits continueraient à être

payables annuellement sur simple avis de cotisation, et le défaut de paiement entraînerait l'annulation automatique du permis.

Un tel échelonnement permettrait de décongestionner l'administration, d'assurer un meilleur contrôle sur les débitants et de leur faire réaliser le sérieux de la surveillance dont ils sont l'objet. Cette réforme exige l'utilisation de la mécanographie, comme cela se fait déjà dans d'autres domaines de l'administration publique.

#### RECOMMANDATION 19

*Les certificats d'enregistrement pour les magasins d'alimentation devraient être valables jusqu'à leur annulation. Les permis pour les autres débits devraient être valables pour quatre années à compter de la date de leur émission. Dans tous les cas, les droits devraient être exigés annuellement.*

#### Les transferts

À l'heure actuelle, le permis assure une certaine position de monopole à son détenteur. Lors du transfert d'un permis, il arrive que le détenteur se fasse payer cette position monopolistique dont il bénéficie. L'opinion publique a tendance à confondre le permis de la Régie avec l'achalandage, particulièrement dans le cas des tavernes, si bien que lors de la cession de ces établissements, c'est le permis qui est acheté aux yeux des parties. Cette pratique n'est pas dans l'intérêt de l'acheteur, car il doit payer plus que la valeur du commerce lui-même. Elle n'est pas dans l'intérêt du grand public non plus, parce qu'il devra payer des prix élevés qui permettront à l'acquéreur d'amortir la somme versée pour l'« achat » du permis. Finalement, elle n'est pas dans l'intérêt de l'État qui, par l'octroi du permis, crée une valeur dont il ne bénéficie nullement.

La Loi actuelle dispose à l'article 38 — au moins théoriquement — que la Régie demeure toujours propriétaire des permis et que les détenteurs ne peuvent les considérer ni les évaluer comme partie de leur patrimoine. De plus, l'article 70 stipule que:

« Les droits que confère un permis ne peuvent être valablement transportés à une autre personne, à moins que la Régie n'en ait autorisé le transfert sur paiement des droits prescrits et aux conditions qu'elle juge à propos d'exiger.

« La Régie, après avoir pris connaissance de la demande de transfert, peut, à sa discrétion, l'accorder ou la refuser ou ne rendre sa décision qu'après enquête publique.

« Les articles 42 à 55 s'appliquent, *mutatis mutandis*, à l'enquête prévue par le présent article. »

Cet article a donc pour effet de soumettre les transferts de permis à la même procédure et aux mêmes conditions que les nouvelles demandes.

En pratique cependant, la Régie s'embarrasse peu de ces procédures et simplifie l'application de la loi. Ainsi, à la section de Montréal, les demandes de transferts, au moins jusqu'à très récemment, ne faisaient pas l'objet de

publication. Il n'y avait donc ni opposition ni enquête publique et, partant, les demandes de transferts n'étaient qu'exceptionnellement refusées.

Quant aux parties à la transaction, elles concluent un contrat de vente conditionnelle du débit. Celui-ci est alors exploité par l'acquéreur et pour son bénéfice en utilisant le permis émis au nom du vendeur jusqu'à ce que le transfert soit autorisé. Comme il peut s'écouler un délai de six mois et même davantage, il en résulte un état d'insécurité et pour le vendeur qui demeure responsable du permis pendant tout ce temps, et pour l'acquéreur qui se demande s'il obtiendra son permis ou s'il lui faudra résilier le contrat de vente.

Les transferts de permis sont quelquefois utilisés pour contourner la loi. Comme à la section de Montréal les demandes de transferts étaient rarement refusées, du moins jusqu'à très récemment, des personnes qui auraient eu du mal à obtenir un nouveau permis ont pu profiter de l'occasion pour acquérir un établissement sous permis. Il arrive aussi que des détenteurs qui ont déjà subi deux condamnations pour infraction à la loi et qui en craignent une troisième — elle entraînerait l'annulation de leur permis — aient recours au transfert pour se soustraire à l'application de cette disposition. L'article 154 qui vise à prévenir cette manœuvre n'est pas toujours appliqué.

Le transfert des permis donne donc lieu à des abus et à des situations illégales. Nous considérons que la valeur de monopole d'un permis ne doit pas être monnayable et que l'on ne devrait pas permettre à des personnes astucieuses d'échapper à la loi par cette procédure de transfert. C'est pourquoi nous recommandons de ne permettre les transferts des certificats d'enregistrement et des permis qu'à l'exécuteur testamentaire, aux héritiers ou encore au séquestre, au syndic et au liquidateur qui continuent l'exploitation du débit. Dans tous les autres cas, l'acheteur éventuel devrait soumettre une nouvelle demande de certificat ou de permis.

En cas de cession ou de fermeture du débit, ou d'abandon des affaires, le débiteur devrait, sous peine d'amende, retourner immédiatement son certificat d'enregistrement ou son permis à l'organisme de surveillance.

#### RECOMMANDATION 20

*Le certificat d'enregistrement et le permis ne pourraient être transférés qu'à l'exécuteur testamentaire, aux héritiers, au séquestre, au syndic ou au liquidateur qui continuent l'exploitation du débit.*

En cas de nécessité, en vue de la construction ou de l'achat d'un débit ou pour faciliter un emprunt bancaire, l'organisme de surveillance devrait être autorisé à donner une opinion anticipée selon la technique du droit fiscal. Une opinion anticipée est celle par laquelle une administration fait connaître d'avance l'interprétation qu'elle donnera ou la décision qu'elle rendra dans le cas d'un acte précis qu'une personne se propose de poser. Elle n'est révoquée qu'en cas de fausse déclaration ou d'omission de faits importants.

## La suspension et l'annulation

La suspension et l'annulation des permis peuvent être décrétées soit par les juridictions pénales, soit par la Régie elle-même.

L'article 133 de la loi impose aux juridictions pénales le devoir de suspendre ou d'annuler le permis lorsque le détenteur est trouvé coupable, selon le cas, d'une deuxième ou d'une troisième infraction.

En pratique cependant, cet article n'a pas l'effet préventif que l'on serait porté à lui attribuer à première vue. La mystérieuse négligence de certains procureurs de la poursuite qui « oublient » d'alléguer la deuxième ou la troisième infraction, l'omission tout aussi étonnante de quelques juges de s'enquérir s'il s'agit d'une première ou d'une deuxième infraction comme leur ordonne de le faire l'article 141, des procédés archaïques de stockage de l'information, tout cela permet à de nombreux débitants d'échapper à la rigueur de cette disposition et d'être condamnés plusieurs fois de suite à l'amende pour des « premières » infractions et de conserver leurs permis.

En vertu de l'article 65, la Régie a le devoir d'annuler tout permis commercial dans trois cas :

« a) sur production d'une condamnation prononcée contre le détenteur d'un permis, son agent ou employé, pour vente, dans l'établissement, de boissons alcooliques illégalement fabriquées ou achetées en contravention à la présente loi;

« b) s'il appert que le détenteur d'un permis a, sans l'autorisation de la Régie, cédé, vendu, donné en gage ou autrement aliéné les droits conférés par son permis;

« c) lorsqu'il est exploité pour le compte d'une personne autre que le détenteur d'un permis, sauf dans le cas où un permis est accordé à une personne pour le bénéfice d'une corporation, d'une société, d'une association ou d'un club, conformément à l'article 40. »

En outre, selon l'article 64, la Régie peut, pour cause, après avoir donné à l'intéressé l'occasion de se faire entendre, annuler un permis ou le suspendre pour la période qu'elle détermine. La Régie interprète l'expression « pour cause » dans son sens le plus large, signifiant n'importe quelle cause, ce qui lui donne carte blanche. Toutefois, elle ne s'est pas donné de jurisprudence et n'a pas fait d'effort de synthèse pour préciser ce qu'elle considère comme une cause de suspension et d'annulation. Il semblerait que les causes suivantes aient été retenues : les contraventions habituelles à la *Loi de la Régie des alcools*, aux règlements municipaux ou au *Code criminel* et d'autres faits d'inconduite grave, commis ou tolérés par un détenteur.

Malgré ce pouvoir discrétionnaire très large, la Régie semble se désintéresser de la conduite des débitants une fois que les permis ont été accordés. Ses quelques inspecteurs visitent rarement les établissements et elle tient peu compte des condamnations des débitants pour violation de la loi, bien qu'elle en soit informée, souvent avec un certain retard, par le ministère de la Justice.

À ce propos, un très petit nombre de permis ont été suspendus ou annulés par la Régie pour des raisons disciplinaires. Ainsi, le tableau 6-3 indique que seulement 23 permis ont été suspendus au cours de l'exercice 1969/70. La plupart des 369 annulations mentionnées dans le rapport annuel du président de la Régie furent décrétées pour des raisons purement techniques, comme l'abandon des affaires, le refus de payer les droits ou le défaut de produire la formule de renouvellement. C'est dire que fort peu d'établissements ont été touchés par des mesures disciplinaires. La surveillance exercée par la Régie a donc été plutôt timide, alors que la loi était superbement transgressée.

TABLEAU 6-3  
*Permis suspendus par la Régie pour des raisons disciplinaires  
de 1964/65 à 1969/70*

Section	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70
Québec. ....	57	43	4	12	22	7
Montréal. ....	26	30	9	7	4	16
<b>TOTAL. ....</b>	<b>83</b>	<b>73</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>23</b>

Source : Les dossiers de la Régie.

Quant à la procédure suivie en matière de suspension et d'annulation, elle comporte trois anomalies.

Premièrement, avant d'être convoqué, le détenteur ne reçoit aucun avertissement attirant son attention sur des faits qui pourraient justifier une enquête publique et lui donnant ainsi l'occasion de manifester son intention ferme de respecter la loi. Il est vrai qu'une telle formalité n'est pas exigée par la loi et qu'il y a là une lacune. Cependant, c'est une pratique courante aux États-Unis. Ainsi, l'article 9b du *Federal Administrative Procedure Act* dispose :

« Except in cases of willfulness or those in which public health, interest or safety requires otherwise, no withdrawal, suspension, revocation, or annulment of any license shall be lawful unless, prior to the institution of agency proceedings therefor, facts or conduct which may warrant such action shall have been called to the attention of the licensee by the agency in writing and the licensee shall have been accorded opportunity to demonstrate or achieve compliance with all lawful requirements . . . »

On trouve aussi une disposition semblable à l'article 14 (c) du *Revised Model State Administrative Procedure Act*.

Deuxièmement, l'avis de convocation adressé au détenteur est rédigé en termes très généraux, si bien que ce dernier n'est pas suffisamment renseigné sur les faits qu'on lui reproche et sur lesquels on lui demande de s'expliquer. En effet, le détenteur est convoqué « pour examiner son comportement général concernant la vente des boissons alcooliques et l'observance des lois et règlements qui se rapportent à son établissement et fournir les garanties exigées par la loi ». Le rapport McRuer sur les libertés fondamentales en Ontario a proposé que l'on mentionne clairement les raisons pour lesquelles le permis doit être suspendu ou annulé. Voici la règle qu'il propose en pareil cas:

« The notice should set out briefly the grounds on which it is alleged that the license should be revoked, and, where possible, a statement or summary of the evidence, if any, against the license holder. The initial decision to initiate revocation or suspension proceedings is often based on information, material or documents contained in a report to the tribunal. Such evidence, if not given to the licensee with the notice, should be made available for his inspection prior to the hearing. » <sup>(1)</sup>

Troisièmement, lors de l'enquête publique, le fardeau de la preuve incombe au débitant qui doit démontrer pourquoi son permis ne devrait pas lui être retiré. Sa position est rendue d'autant plus précaire que les forces policières font généralement flèche de tout bois et invoquent alors contre lui une multitude de lois et règlements étrangers au commerce des alcools: taxe sur les repas et l'hôtellerie, taxe sur les amusements et, à Montréal, le règlement 3416 qui interdit au personnel féminin des cabarets de fraterniser avec les clients. Il ne lui suffit pas de tenter de neutraliser la preuve de la police; il doit en plus démontrer pourquoi il devrait conserver son permis. Pourtant, le droit commun en vigueur au Canada impose le fardeau de la preuve à la poursuite. Le rapport McRuer suggère aussi la même règle:

« When a license has been granted by a licensing tribunal, it is fair to assume that, at that time, the person licensed is legally entitled to it. If it is alleged that he has become disentitled to it, then the onus of satisfying the tribunal, on the balance of probabilities, that this is the case, should be on those who so allege. » <sup>(2)</sup>

La suspension ou l'annulation d'un permis ont des conséquences économiques extrêmement graves pour les débitants. En conséquence, les grandes règles de la procédure administrative devraient être scrupuleusement suivies. C'est pourquoi on devrait donner un avertissement au débitant avant de demander la suspension ou l'annulation de son permis. Avant l'instruction, le débitant devrait être informé avec précision des faits qu'on lui reproche et être invité à se faire entendre en audience publique. Enfin, le fardeau de la preuve devrait incomber à la poursuite.

<sup>(1)</sup> *Royal Commission of Inquiry into Civil Rights*, Imprimeur de la Reine, Ontario, 1968, vol. 3, p. 1121.

<sup>(2)</sup> *Ibid.*, p. 1123.

## RECOMMANDATION 21

*Avant de prononcer la suspension ou l'annulation d'un permis pour cause disciplinaire, on devrait donner un avertissement au débitant, l'informer des faits précis qu'on lui reproche et l'inviter à s'expliquer en audience publique ; en pareil cas, le fardeau de la preuve incomberait à la poursuite.*

Quant à savoir qui doit prendre l'initiative des demandes de sanctions d'ordre administratif, nous croyons qu'il ne convient pas à un organisme de surveillance des débits de boissons d'agir à la fois comme juge et accusateur. Selon la pratique actuelle, c'est la Régie qui prend l'initiative de convoquer les débitants à venir s'expliquer. En outre, on fait témoigner devant le président de la Régie des inspecteurs qui sont ses subalternes.

Ce sont les corporations municipales, les forces policières et le ministère de la Justice qui reçoivent les plaintes des citoyens contre les débitants. Il leur appartient donc de prendre l'initiative des poursuites.

## RECOMMANDATION 22

*La loi devrait accorder expressément au procureur général et aux municipalités le droit d'intenter des poursuites en matière de suspension et d'annulation de permis.*

La loi devrait aussi définir les causes de suspension et d'annulation avec suffisamment de clarté et de précision pour qu'elles puissent servir de guide aux débitants dans la tenue de leurs établissements, même si la prudence exige, dans ce domaine particulier, le maintien d'un certain pouvoir discrétionnaire. À ce propos, le juge Rand a fourni la règle à suivre dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*.

« In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled « discretion », that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose, however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. » <sup>(3)</sup>

Les causes de suspension et d'annulation des permis doivent être fonction des objectifs du régime de surveillance. L'organisme de surveillance devrait, en plus des cas d'annulation technique déjà prévus, être autorisé à suspendre ou annuler les certificats d'enregistrement ou les permis dans les quatre cas suivants:

- a) lorsque le débitant transgresse habituellement la loi et les règlements sur les débits de boissons;
- b) lorsqu'il est difficile d'assurer le respect de la loi dans un débit;

---

<sup>(3)</sup> (1959) *Rapport de la Cour Suprême du Canada*, p. 140.



- c) lorsque le débitant néglige de payer dans un délai raisonnable les taxes dues au ministère du Revenu;
- d) lorsque le débitant a obtenu son certificat d'enregistrement ou son permis sous de fausses représentations ou tombe sous le coup d'une disposition restrictive de la loi.

Cette énumération des causes de suspension et d'annulation devrait être limitative afin de permettre aux débitants de connaître le plus exactement possible leurs droits et obligations et de savoir à quoi ils s'exposent s'ils ne se soumettent pas aux exigences de la loi.

#### RECOMMANDATION 23

*Sauf les cas d'annulation technique, un certificat d'enregistrement ou un permis ne devraient être suspendus ou annulés que pour les causes clairement énoncées dans la loi.*

Il ne nous appartient pas de nous attarder sur les règles de la preuve qui devraient être suivies lors des instructions. Il est cependant utile, en raison de l'état embryonnaire de ce segment du droit administratif au Québec, de rappeler aux juristes qui sont peut-être plus familiers avec le droit civil qu'avec le droit administratif moderne, que les règles de la preuve dans un litige administratif ne sont pas nécessairement les mêmes que dans un litige judiciaire. Les règles traditionnelles de la preuve sont le produit d'un système de procès par jury, et ce serait une anomalie de les imposer telles quelles aux tribunaux administratifs.

Le droit administratif moderne apporte des atténuations sensibles aux règles traditionnelles de la preuve et considère que le juge d'un tribunal administratif doit rester le seul maître de la preuve. Cette attitude procède tant de la notion même de tribunal administratif que des caractéristiques propres au litige administratif. Elle permet au juge d'un tel tribunal d'accepter des preuves qui ne seraient pas admissibles devant un tribunal ordinaire, tel le oui-dire. Le juge d'un tribunal administratif se préoccupe davantage de la valeur et du poids d'une preuve que de son admissibilité. Aux États-Unis notamment, la tendance, en droit administratif, est de suivre les principes suivants:

- a) la discrétion du tribunal doit se substituer aux règles traditionnelles de la preuve;
- b) toute preuve pertinente et utile est admissible;
- c) la norme, dans l'appréciation de la preuve, est celle de l'homme prudent agissant dans la conduite de ses affaires.

Le code de procédure administrative de l'État du Massachusetts adopté en 1954 contient la disposition suivante:

« Unless otherwise provided by any law, agencies need not observe the rules of evidence observed by courts but shall

observe the rules of privilege recognized by law. Evidence may be admitted and given probative effect only if it is the kind of evidence on which reasonable persons are accustomed to rely in the conduct of serious affairs. Agencies may exclude unduly repetitious evidence, whether offered on direct examination or cross-examination of witnesses. » <sup>(4)</sup>

Au Canada, le rapport McRuer que nous avons déjà cité, a recommandé en 1968 l'application du même principe par les tribunaux administratifs ontariens afin de leur accorder toute la latitude requise pour découvrir la vérité. Nous souscrivons volontiers à ces principes qui devraient être retenus au Québec. En revanche, l'organisme de surveillance devrait motiver sa décision par écrit et la rendre accessible à toute personne intéressée.

#### RECOMMANDATION 24

*Lors des instructions, toute preuve utile et pertinente serait admissible devant l'organisme de surveillance et celui-ci ne serait pas nécessairement lié par les règles de la preuve en vigueur devant les tribunaux ordinaires.*

Le nouvel organisme de surveillance des débits de boissons devrait créer une jurisprudence, surtout en matière de suspension et d'annulation de permis. Cette jurisprudence permettrait d'éclairer les intéressés, en particulier les débitants et les forces policières, sur l'interprétation de la loi. Elle serait un guide pour les membres de l'organisme de surveillance dans l'exercice de leurs pouvoirs et assurerait ainsi une certaine uniformité dans l'application de la loi.

#### RECOMMANDATION 25

*L'organisme de surveillance devrait créer une jurisprudence afin de guider les intéressés et d'assurer une certaine uniformité dans l'application de la loi.*

Les tribunaux de juridiction pénale ont été peu empressés de suspendre ou d'annuler les permis octroyés par la Régie. Nous croyons, quant à nous, qu'il ne faut pas confondre sanctions pénales et sanctions administratives et que c'est aux tribunaux administratifs et non aux tribunaux de juridiction pénale qu'il appartient d'imposer des sanctions d'ordre administratif, comme la suspension ou l'annulation des permis. C'est pourquoi nous recommandons que les suspensions et les annulations de permis ne soient prononcées que par l'organisme autorisé à les accorder.

#### RECOMMANDATION 26

*Seul l'organisme habilité à accorder les permis devrait être autorisé à les suspendre ou à les annuler.*

---

<sup>(4)</sup> *Massachusetts General Law Annotated*, ch. 30A, no. 11.

Enfin, l'on ne saurait passer sous silence l'article 520, paragraphe 60, de la charte de la ville de Montréal, qui permet à la cour municipale de décréter la fermeture par la police, au moyen de scellés, cadenas, ou autrement, de locaux dans lesquels ont été commises au cours des douze mois précédents deux infractions à la *Loi de la Régie des alcools*, des infractions à certaines dispositions du code pénal ou des contraventions à un règlement municipal. Il est certain que la fermeture d'un débit pour infraction à la *Loi de la Régie des alcools* équivaut à une suspension du permis. Il n'appartient pas à une cour municipale de se substituer à l'autorité provinciale spécialement chargée de décider des annulations et suspensions de permis. Dans l'esprit de la recommandation précédente, nous croyons que le paragraphe 60 de l'article 520 devrait être modifié en conséquence.

#### RECOMMANDATION 27

*Aucune cour municipale ne devrait avoir le pouvoir de décréter la fermeture d'un débit de boissons pour contravention à la Loi de la Régie des alcools.*

#### **Le cheminement des dossiers**

L'absence de règlements sur le cheminement des dossiers constitue l'une des principales causes des récriminations contre la Régie. On laisse à quelques fonctionnaires une liberté d'action et une autorité qui dépassent largement les attributions normales de leurs fonctions. Cette lacune a pour conséquence soit de retarder, soit de précipiter les décisions selon leur bon plaisir. Les requérants s'inquiètent de la lenteur que met la Régie à disposer de certaines demandes. Ils trouvent aussi fort troublant que certains puissent obtenir leurs permis en quelques semaines seulement, alors que d'autres doivent attendre des mois, voire des années, avant de recevoir une réponse.

Nous avons fait un relevé dans les registres de la Régie au greffe de Montréal, le 28 juillet 1969, et à celui de Québec, le 6 août 1969, des demandes reçues durant mars 1968, mois qui a été choisi au hasard. Le tableau 6-4 révèle que le greffe de Québec a disposé des demandes plus rapidement que celui de Montréal: 50% des demandes ont reçu une réponse dans les trois mois ou moins de leur réception à Québec, alors que la proportion n'est que de 33.3% à Montréal; en outre, seize mois après la réception des demandes, 12.2% étaient restées sans réponse à Québec, alors qu'à Montréal la proportion était de 35.6%.

S'il ne permet pas de conclure avec certitude à la supériorité des procédés de gestion du greffe de Québec sur ceux du greffe de Montréal, ce relevé démontre cependant que la Régie ne fonctionne pas avec la même célérité à l'égard de tous les citoyens. L'explication classique que donne la Régie est que plusieurs requérants négligent de compléter leurs dossiers, ce qui en retarde le cheminement. Il faut admettre que toutes les demandes de permis ne donnent pas lieu à des enquêtes publiques ou ne posent pas les mêmes problèmes. Mais au greffe de Montréal, semble-t-il, la personnalité ou le

« mérite » d'un requérant, l'influence de son procureur et la catégorie du permis demandé — les permis de cabaret et de taverne sont considérés comme particulièrement importants — seraient des facteurs déterminants dans le cheminement des dossiers.

TABLEAU 6-4  
*Délais entre la demande de permis et la décision de la Régie*  
(demandes reçues en mars 1968)

Temps requis pour la prise de décision	Section de Québec (6 août 1969)		Section de Montréal (28 juillet 1969)	
	nombre de décisions	%	nombre de décisions	%
3 mois et moins.....	37	50.0	29	33.3
4 à 6 mois.....	4	5.4	7	8.1
7 à 9 mois.....	4	5.4	4	4.6
10 à 12 mois.....	14	18.9	3	3.4
13 mois et plus.....	6	8.1	13	15.0
Dossiers en suspens.....	9	12.2	31	35.6
<b>TOTAL.....</b>	<b>74</b>	<b>100.0</b>	<b>87</b>	<b>100.0</b>

Source : Tableau préparé par la Commission à l'aide des registres de la Régie.

Un des principaux objectifs de la réforme du régime de surveillance du commerce des boissons alcooliques devrait être d'assurer le respect du principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Il faut, entre autres, éliminer le favoritisme dans le cheminement des dossiers et permettre à tous d'obtenir rapidement une réponse à leurs demandes.

#### RECOMMANDATION 28

*L'organisme de surveillance devrait réglementer le cheminement des dossiers afin que les décisions soient rendues avec la même célérité pour tous.*

#### Le personnel des débits de boissons

La loi actuelle ne prévoit aucun contrôle sur le personnel des débits de boissons: gérants, barmans, garçons, serveuses, portiers, etc.

Si le personnel de la majorité des débits de boissons du Québec est composé de personnes respectables, un certain laisser-aller a permis au crime organisé de s'infiltrer dans plusieurs établissements, notamment à Montréal. La présence, dans ses endroits, de personnes indésirables contribue à la prolifération du crime: l'écoulement de marchandises volées, la prostitution, etc. La mobilité de ce personnel et l'absence de moyens d'identification rendent particulièrement difficiles le maintien de l'ordre et la répression des infractions. Les abus qui se commettent dans certaines catégories d'établissements sont de nature à nuire à la bonne réputation du Québec et particulièrement à son industrie touristique.

Les gérants et le personnel des établissements de 4<sup>e</sup> catégorie devraient être tenus d'obtenir de l'organisme de surveillance une carte de travail portant identification et photographie. Cette carte ne serait accordée qu'aux personnes sans dossier judiciaire pour offenses indictables ou offrant des garanties sérieuses de bonne conduite. En outre, les employés de ces établissements devraient porter visiblement, pendant le service, un insigne officiel sur lequel serait inscrit le numéro de leur carte de travail. Quant aux débitants, ils ne pourraient embaucher que des personnes munies de cette carte; ils seraient tenus de fournir périodiquement à l'organisme de surveillance la liste de leur personnel et de l'aviser de tout changement, sous peine de suspension ou d'annulation du permis.

Des mesures de ce genre n'ont rien de spectaculaire puisqu'elles existent déjà dans plusieurs provinces, notamment en Ontario, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Nul doute qu'elles contribueraient à améliorer la tenue et la réputation des débits dans l'intérêt de la clientèle, du personnel et des débitants eux-mêmes.

#### RECOMMANDATION 29

*Chaque membre du personnel des débits de 4<sup>e</sup> catégorie devrait posséder une carte de travail émise par l'organisme de surveillance; les débitants devraient fournir périodiquement à la Régie une liste des noms et adresses de leurs employés.*

Certains cabaretiers emploient des entraîneuses, serveuses ou danseuses, aux fins d'inciter les clients à boire et de leur extorquer des sommes parfois importantes en se faisant offrir des consommations très faiblement alcoolisées. En plus, de tels procédés conduisent souvent, au dire des forces policières, à des familiarités inacceptables dans un lieu public. Pour prévenir de tels abus et étant donné le silence de la *Loi de la Régie des alcools* sur ce point, la ville de Montréal a dû adopter le règlement numéro 3416 qui interdit au personnel féminin des débits de fraterniser avec la clientèle. Le règlement est assez difficile à appliquer: la plupart du temps, les serveuses-danseuses sont alertées, dès l'entrée des policiers, par les portiers au moyen d'avertisseurs sonores ou lumineux.

De telles pratiques doivent être prohibées. Le contrôle du comportement du personnel des débits de boissons devrait relever de l'organisme de sur-

veillance et non des municipalités. En conséquence, nous recommandons qu'un texte s'inspirant du règlement 3416 de la ville de Montréal et prohibant en outre le recours à des systèmes d'alerte, soit incorporé à la loi des débits de boissons. L'organisme de surveillance devrait être autorisé à retirer la carte de travail à un employé trouvé coupable d'avoir violé ces dispositions. Quant au débitant qui favorise ou tolère de telles pratiques, il devrait encourir les sanctions pénales et administratives les plus sévères.

#### RECOMMANDATION 30

*La loi devrait interdire à tout débitant d'embaucher ou de tolérer dans son débit des personnes qui incitent la clientèle à commander des boissons alcooliques ; elle devrait également prohiber le recours à tout système destiné à annoncer l'arrivée des forces policières.*

#### L'authenticité, la quantité et le prix des boissons alcooliques

L'authenticité, la quantité et le prix des boissons alcooliques devraient faire l'objet d'un contrôle plus sévère. Pour éviter d'être exploitée, la personne qui fréquente un débit devrait être assurée de recevoir un produit authentique, en quantité normale et à un prix raisonnable.

Or, certains débiteurs peu scrupuleux servent des boissons frelatées ou diluées. D'autres emploient des entraîneuses qui utilisent leurs charmes pour se faire servir un quelconque liquide coloré à un prix exorbitant, très souvent à la grande surprise du client lorsque arrive le temps de payer. Les forces policières éprouvent certaines difficultés à réprimer ces pratiques en se fondant sur le seul *Code criminel*. D'une part, les victimes de ces extorsions sont peu disposées à porter plainte. D'autre part, les quelques accusations de fraude qui ont été portées devant les tribunaux de juridiction pénale ont été rejetées. Après avoir constaté qu'il y avait eu une certaine exploitation, les juges ont quand même décidé que les consommations offertes à ces entraîneuses l'étaient dans le but premier de bénéficier de leur compagnie et que la nature des consommations servies étaient d'une importance secondaire pour celui qui avait fait preuve de prodigalité.

Il est impérieux de prévenir ces abus par un meilleur contrôle de la qualité, de la quantité et du prix des boissons alcooliques. Des enquêteurs devraient effectuer des expertises périodiques sur le contenu des bouteilles; des peines très sévères devraient être imposées aux débiteurs qui possèdent des boissons frelatées ou diluées.

On devrait également généraliser l'utilisation des contenants miniatures pour la vente des boissons alcooliques. Cette pratique est déjà courante chez les détenteurs de permis de wagon de chemin de fer, de bateau et d'avion. Le contenant étant ouvert en présence du consommateur, ce dernier serait assuré de recevoir un produit authentique en quantité normale, ce qui éliminerait aussi dans une large mesure la vente des boissons frelatées. La Régie devrait négocier immédiatement avec les fabricants en vue d'en

arriver le plus tôt possible à la mise en marché de leurs produits dans des contenants miniatures, en quantité suffisante pour approvisionner les débitants. La loi devrait obliger ces derniers à en maintenir un stock suffisant, de façon à répondre aux demandes de leurs clients. En outre, la quantité minimum de boissons alcooliques servie pour chaque consommation devrait faire l'objet d'une réglementation stricte, comme en Ontario.

#### RECOMMANDATION 31

*La qualité et le volume minimum des consommations servies par les débitants devraient être réglementés et soumis à des contrôles périodiques; les débitants devraient servir les spiritueux en bouteilles miniatures aux clients qui le demandent.*

Enfin, il convient d'assurer davantage la protection du consommateur en obligeant les débitants à afficher le prix des consommations. Tout débitant qui exigerait un prix plus élevé que celui affiché devrait être pénalisé sévèrement. Les hôteliers et restaurateurs sont déjà soumis à cette obligation par le décret numéro 479 du 1<sup>er</sup> mars 1967, adopté en vertu de la *Loi de l'hôtellerie*; mais, dans le cas des consommations, le règlement n'est pas appliqué. Une loi sur les débits de boissons devrait étendre cette obligation à tous les débits et l'on devrait s'assurer de son application.

#### RECOMMANDATION 32

*Les débitants devraient être tenus d'afficher le prix des consommations.*

### **Les restrictions quant à l'âge**

La loi actuelle défend de vendre des boissons alcooliques à toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 20 ans. Elle défend même aux débitants d'admettre des personnes âgées de moins de 20 ans dans toute pièce où sont vendues des boissons alcooliques, sauf certaines exceptions.

L'expérience démontre que de telles dispositions sont difficiles d'application. En outre, elles ne correspondent plus aux mœurs de la société moderne. Il est vrai que seules des personnes responsables doivent pouvoir se procurer des boissons alcooliques, mais il y a lieu quand même de faire confiance à la jeunesse. De nombreux mémoires soumis à la Commission ont réclamé que l'âge d'accès aux boissons et aux débits de boissons soit abaissé à 18 ans. On a allégué que les personnes de 18 ans avaient droit de vote, qu'elles pouvaient se marier, s'enrôler dans les forces armées, assister à la projection de films pour adultes, etc. D'ailleurs, dans au moins trente-quatre pays au monde, dont l'Australie, l'Autriche, le Danemark, le Mexique et le Royaume-Uni, dans l'État de New York notre voisin et au Manitoba, l'âge d'accès aux débits de boissons est fixé à 18 ans. Il en était de même au Québec avant 1941.

Une étude récente <sup>(5)</sup> publiée pour le compte de l'OPTAT a révélé que l'initiation des jeunes Québécois à la consommation des boissons alcooliques a généralement lieu vers l'âge de 14 ans, dans une maison privée et non pas dans un établissement commercial; la majorité des adolescents se définissent comme des consommateurs malgré la limite de 20 ans imposée par la loi. Ce n'est donc pas par des lois que l'on retardera l'initiation des adolescents à l'alcool ou qu'on les empêchera d'en consommer. L'État doit tenir compte de ce phénomène social et contribuer à la normalisation de notre attitude à l'égard de la consommation des boissons alcooliques en visant surtout à éduquer les jeunes et à les protéger davantage contre la consommation excessive que contre les boissons alcooliques elles-mêmes. C'est pourquoi, l'âge d'accès aux boissons et aux débits devrait être abaissé à 18 ans.

#### RECOMMANDATION 33

*Toute personne ayant atteint l'âge de dix-huit ans devrait pouvoir acheter des boissons alcooliques, accéder aux débits de boissons et en consommer sur place.*

#### Les restrictions quant aux heures de vente

La loi actuelle fixe les heures pendant lesquelles la vente des boissons alcooliques est autorisée. Ces heures varient pour les catégories de permis selon qu'il s'agit d'un jour férié (le dimanche, le premier jour de l'An, le Vendredi saint, le jour de Noël) ou non et selon que le débit est situé dans une grande ville ou en province.

Ces dispositions sont difficiles à faire respecter et inutilement discriminatoires. Rien, en effet, ne justifie le maintien d'un régime injuste et vexatoire pour les petites centres; tous les Québécois, quel que soit leur lieu de résidence, doivent être placés sur un pied d'égalité, bénéficier des mêmes droits et être soumis aux mêmes restrictions. C'est pourquoi nous recommandons l'uniformisation des heures de vente à la grandeur du Québec.

La société québécoise est essentiellement pluraliste et elle est plus évoluée qu'on le croit en certains milieux, comme l'a affirmé la Commission Prévost. En outre, le Québec a une vocation touristique importante et les jours fériés sont précisément consacrés aux loisirs et à la détente. Nous avons déjà discuté du problème des rapports entre la loi et la morale: s'il n'y a pas lieu de mettre le droit au service de la morale individuelle, il n'est pas nécessaire non plus de mettre la loi civile au service de la loi religieuse. Enfin, un régime de vente plus sévère les dimanches et jours de fêtes religieuses suscite la création de tripots clandestins. En conséquence, il n'y a pas lieu de fixer des heures de vente différentes pour les jours fériés.

#### RECOMMANDATION 34

*On devrait uniformiser dans tout le territoire québécois les heures de vente des boissons alcooliques dans les débits, sans régime particulier les jours fériés.*

---

<sup>(5)</sup> Ezzat Abdel FATTAH, Cécile GAUDREAU-TOUTANT, Rock TREMBLAY, *L'Alcool chez les jeunes Québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1970.



Quant à la détermination des heures de fermeture, il serait raisonnable de les fixer à 3 heures du matin, pour les détenteurs de permis de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories, ce qui n'empêcherait évidemment pas les débitants qui le désiraient de fermer plus tôt. Dans le cas des tavernes, nous avons déjà recommandé de maintenir le *statu quo*, soit la fermeture à minuit les jours non fériés et la fermeture complète les jours fériés. Quant aux permis de 5<sup>e</sup> catégorie, par suite de leur caractère bien particulier, les jours et heures de vente seraient déterminés par l'organisme de surveillance et mentionnés au permis.

#### RECOMMANDATION 35

*Les heures de fermeture des débits de boissons devraient être fixées à 3 heures du matin dans le cas des débits détenant des permis de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories ; les tavernes détenant un permis de première catégorie fermeraient à minuit les jours non fériés et resteraient fermées les jours fériés.*

#### Responsabilité civile des débitants

Selon la *Loi de la Régie des alcools*, le détenteur de permis qui vend des boissons alcooliques à une personne déjà en état d'ivresse est passible d'une amende de \$100 à \$300 pour une première infraction, de \$500 à \$1,000 pour une deuxième infraction et de \$1,000 à \$2,000 pour toute infraction subséquente.

Une telle disposition, de même que la prohibition de vendre des boissons alcooliques aux jeunes, a manifestement pour but de protéger une classe de personnes particulièrement vulnérables. Mais ces mesures doivent être interprétées comme visant aussi à protéger le public en général, notamment contre les accidents dont ces personnes peuvent être la cause. Ces dispositions n'embarrassent guère certains débitants peu scrupuleux. Nous avons la conviction qu'elles seraient plus respectées si en outre la loi rendait les débitants civilement responsables des dommages causés par des personnes en état évident d'ébriété à qui ils ont servi illégalement des boissons alcooliques.

Il est actuellement difficile au Québec de tenir les débitants responsables de tels dommages. D'une part, il semble que la vente illégale à des mineurs ou à des personnes déjà en état d'ivresse puisse être difficilement considérée comme une faute en soi. En outre, la théorie de la cause immédiate du dommage permet aux débitants d'échapper à la responsabilité civile, le dommage étant attribué non pas à la vente des boissons alcooliques, mais à leur consommation, distinction que d'aucuns pourront cependant trouver quelque peu byzantine.

Aux États-Unis, pas moins de 22 États ont adopté des lois appelées *Dram Shop Acts* ou *Civil Damage Acts* tenant les débitants responsables des dommages causés par leurs clients mineurs ou en état d'ébriété et à qui ils ont vendu illégalement des boissons alcooliques <sup>(6)</sup>. Au Canada, la Nou-

<sup>(6)</sup> *Liability Under the Minnesota Civil Damage Act*, (1961-1962) 46 Minnesota L. R. 169, 170, note 4.

velle-Écosse et l'Ontario ont aussi dans leur loi sur les boissons alcooliques une disposition semblable. Ainsi, l'article 67 du *Liquor Licence Act* de l'Ontario, S.R.O. 1960, ch. 218, se lit comme suit:

« Where any person or his servant or agent sells liquor to or for a person whose condition is such that the consumption of liquor would apparently intoxicate him or increase his intoxication so that he would be in danger of causing injury to his person or injury or damage to the person or property of others, if the person to or for whom the liquor is sold while so intoxicated,

« (a) commits suicide or meets death by accident, an action under *The Fatal Accidents Act* lies against the person who or whose servant or agent sold the liquor; or

« (b) causes injury or damage to the person or property of another person, such other person is entitled to recover an amount to compensate him for his injury or damage from the person who or whose servant or agent sold the liquor. »

Nous recommandons l'adoption d'un texte analogue au Québec, en y prévoyant un délai de prescription d'un an et en limitant la responsabilité du débitant, comme cela se fait en Illinois, à un montant qui pourrait être de \$35,000. Une telle loi n'aurait rien de révolutionnaire puisque, dès 1851, l'État du Maine a adopté une disposition qui rendait les débiteurs civilement responsables et qu'au Québec, la loi de 1851 et la *Loi des liqueurs alcooliques* de 1921 comportaient de semblables dispositions. Elle donnerait plus de force aux interdictions déjà prévues et inciterait donc les débiteurs à les mieux respecter. Nous considérons, en effet, que le nombre croissant d'accidents causés par les conducteurs ivres justifie pleinement une mesure préventive de ce genre qui assurerait au grand public un supplément de protection et de sécurité. Même dans les États américains qui n'ont pas de loi de ce genre, la jurisprudence a imposé aux débiteurs une responsabilité de droit commun, et dans un arrêt maintenant classique sur le sujet, un juge a écrit:

« (...) Recognition of the plaintiff's claim will afford a fairer measure of justice to innocent third parties whose injuries are brought about by the unlawful and negligent sale of alcoholic beverages to minors and intoxicated persons, will strengthen and give greater force to the enlightened statutory and regulatory precautions against such sales and their frightening consequences, and will not place any unjustifiable burdens upon defendants who can always discharge their civil responsibilities by the exercise of due care. » <sup>(7)</sup>

#### RECOMMANDATION 36

*La nouvelle loi sur les boissons alcooliques devrait contenir une disposition à l'effet que les débiteurs qui vendent illégalement des boissons alcooliques à des personnes en état évident d'ébriété ou à des adolescents pourraient être tenus civilement responsables des dommages causés ensuite à autrui.*

<sup>(7)</sup> *Rappaport v. Nichols*, 31 N.J. 188, p. 205 (1959).



---

## **Chapitre septième**

---

### ***La mise en œuvre du régime de surveillance***

Après avoir exposé les objectifs et les grandes lignes de la réforme du régime de surveillance des débits de boissons, il convient de rechercher les moyens qui permettront sa mise en œuvre. Nous proposons, à cet effet, la création d'une Régie des débits de boissons, la nomination d'officiers d'audience, la formation d'un corps d'enquêteurs compétents et une meilleure répartition des responsabilités entre les divers corps policiers du Québec.

#### **La Régie des débits de boissons**

La surveillance des débits de boissons et notamment le pouvoir d'accorder et d'annuler les permis peuvent être confiés à une autorité provinciale ou à une autorité locale, ou conjointement aux deux. Aux États-Unis, chacune de ces trois formules est utilisée, mais la troisième est la plus courante.

La législation de l'État de New York est particulièrement intéressante à ce sujet. Elle établit un organisme central de contrôle, The State Liquor

Authority, qui a le pouvoir d'accorder et d'annuler les permis et, dans chaque comté, un comité local dont la fonction est de faire des recommandations à l'organisme central.

Le Québec a déjà connu un régime quelque peu semblable. Avant 1921, les conseils municipaux avaient, en vertu de la *Loi des licences*, un rôle important à jouer dans l'octroi des permis. Un requérant devait alors produire au conseil municipal un certificat signé par vingt-cinq électeurs municipaux attestant son honnêteté et sa bonne réputation. Ce certificat devait être confirmé par une décision du conseil municipal qui tenait alors une enquête publique. Dans le cas des villes de Montréal et de Québec, les pouvoirs des conseils municipaux en cette matière étaient exercés par des commissaires aux permis. Ce n'est qu'après avoir rempli toutes ces formalités que le requérant pouvait obtenir un permis du percepteur du revenu.

Par contre, dans toutes les provinces canadiennes, la surveillance des débits de boissons est confiée en exclusivité à une autorité provinciale. Confier à des administrations locales des responsabilités en matière d'octroi de permis de vente de boissons alcooliques risquerait d'entraîner des décisions différentes d'un endroit à l'autre, ce qui irait à l'encontre de l'objectif que nous avons fixé: assurer l'égalité des droits de tous les Québécois.

La tâche de surveiller les débits de boissons devrait donc être confiée à une autorité provinciale, ce qui n'exclurait pas, bien sûr, une étroite collaboration avec les administrations locales. Cette autorité provinciale pourrait être ministérielle, paraministérielle comme une commission ou une régie émergeant au budget d'un ministère, ou financièrement indépendante.

Au Royaume-Uni où le pouvoir est concentré au sein du Cabinet, on compte fort peu d'agences indépendantes; on confie plutôt les fonctions de contrôle à des ministres responsables ou l'on nationalise tout simplement. Pour des raisons de commodité, l'Angleterre compte plusieurs tribunaux spécialisés, comme les Rent Tribunals, mais ils décident uniquement de questions objectives qui pourraient être soumises aux juridictions de droit commun et qui ne soulèvent pas de problèmes de politique générale.

Aux États-Unis, par contre, où l'on favorise la séparation et la diffusion des pouvoirs, le contrôle de larges secteurs de l'économie — transport, communications, énergie, etc. — est confié à des agences indépendantes et non à des ministères.

Le Canada, qui a hérité des institutions politiques britanniques dans un contexte nord-américain, connaît donc les deux formules. Mais notre voisinage des États-Unis et notre crainte des ingérences politiques nous ont conduits à favoriser plutôt les agences paraministérielles ou même indépendantes.

Le recours à un organisme indépendant pour surveiller les débits de boissons est particulièrement approprié et offre des avantages appréciables tant pour l'individu que pour le gouvernement. Pour l'individu, un organisme

indépendant qui aura à trancher des litiges entre lui et l'État ou les autorités locales selon une procédure conforme au droit, offre des garanties suffisantes d'impartialité et de justice. Pour les hommes politiques, un tel régime leur permet de concentrer leurs activités sur les grandes politiques.

Nous reconnaissons volontiers que les politiques comme celles qui concernent l'éducation, la santé publique, le bien-être, etc., soient confiées à des ministres responsables devant l'Assemblée nationale; nous croyons par contre que les questions de politique générale mineure, surtout celles qui comportent un volume d'affaires important — l'octroi des permis de débits de boissons alcooliques, par exemple — peuvent être plus commodément confiées à des organismes indépendants qui offrent, en outre, toutes les garanties d'impartialité. Selon la formule proposée au chapitre précédent, la marge de discrétion laissée à l'organisme de surveillance serait réduite au minimum, si bien que, dans la plupart des cas, il n'aurait à décider que de questions objectives.

Plus concrètement, cet organisme de surveillance qu'on pourrait désigner sous le nom de « Régie des débits de boissons » devrait avoir un statut juridique semblable à celui du Liquor Licensing Commission de la Saskatchewan, dont la législation sur les boissons alcooliques est considérée comme l'une des meilleures au pays. Cette Régie jouirait de la personnalité juridique, ses biens feraient partie du domaine public et elle défraierait elle-même ses dépenses de fonctionnement à même les droits perçus sur les permis accordés, comme c'est le cas en Saskatchewan.

Le gouvernement exercerait quand même un certain contrôle sur la Régie des débits de boissons. Le Conseil des ministres en nommerait les membres, fixerait leur traitement et adopterait, sur la recommandation de la Régie, les règlements préparés en vue de l'application de la loi. Le Conseil du trésor, récemment créé, surveillerait les activités financières de la Régie et déterminerait la manière dont elle devrait faire remise de ses excédents. Le personnel de la Régie serait nommé suivant la *Loi de la fonction publique*. Enfin, elle devrait soumettre un rapport annuel au premier ministre, titulaire du ministère du Conseil exécutif, qui le déposerait devant l'Assemblée nationale.

Le Québec compte déjà une dizaine de régies et commissions qui ont le pouvoir d'accorder des permis et qui sont dotées de la personnalité juridique. Elles se financent à l'aide de sommes perçues en vertu de leur loi organique (la Régie des rentes du Québec) ou de crédits votés par l'Assemblée nationale (la Régie des transports).

Une certaine indépendance administrative et financière serait souhaitable pour assurer le bon fonctionnement du nouvel organisme de surveillance. Les principes généraux du droit exigent en outre que la nouvelle Régie soit indépendante du ministère de la Justice qui sera couramment appelé à y faire des représentations et qui ne pourra être à la fois juge et partie. La formule proposée placerait le nouvel organisme à l'abri des pressions exté-

rieures, assurerait le respect du principe de l'égalité devant la loi et lui mériterait ainsi la confiance du public.

#### RECOMMANDATION 37

*La surveillance des débits de boissons devrait être confiée à une régie provinciale, dotée de la personnalité juridique, jouissant d'une grande indépendance sur le plan administratif et financier; elle ferait rapport au premier ministre en sa qualité de titulaire du ministère du Conseil exécutif. Cet organisme pourrait être désigné sous le nom de « Régie des débits de boissons ».*

La Régie des débits de boissons devrait-elle être composée d'une, de trois ou de cinq personnes? Aux États-Unis, la tendance est à la direction unique plutôt qu'à la collégialité. Ainsi, des 55 organismes de surveillance des débits de boissons, 31 sont dirigés par une seule personne <sup>(1)</sup>. Au Canada, les régies des alcools comprennent généralement trois personnes; malgré une apparente collégialité, la direction réelle est souvent unique, plusieurs commissaires n'exerçant leurs fonctions qu'à temps partiel. À titre d'exemple, mentionnons que la régie ontarienne se compose d'un président à plein temps et de deux membres à temps partiel.

L'octroi et la suspension des permis ne soulèvent généralement pas de problèmes d'une gravité telle qu'il soit nécessaire de mobiliser en même temps deux ou trois régisseurs pour disposer de ces questions. D'ailleurs, les décisions de la Régie des alcools du Québec sont toujours unanimes. Une seule personne pourrait rendre des décisions aussi bonnes et avec plus de célérité. C'est pourquoi nous recommandons que la nouvelle Régie des débits de boissons soit composée d'un président qui exercerait seul la plupart des pouvoirs de l'organisme. Il serait toutefois secondé dans son travail par un secrétaire général et par une équipe d'officiers d'audience. Deux membres à temps partiel apporteraient leur contribution uniquement en matière d'élaboration des politiques générales.

Les fonctions principales du président seraient de rendre les décisions importantes en matière de permis. Il disposerait des demandes de permis qui lui seraient soumises, chaque fois que, de l'avis d'un officier d'audience, le permis ou le certificat devrait être refusé. Lui seul aurait le pouvoir de décider des non-renouvellements, des suspensions et des annulations.

Le secrétaire général seconderait le président, agirait comme secrétaire de l'organisme et dirigerait l'équipe des officiers d'audience. En raison de la nature de leurs fonctions, le président et le secrétaire général devraient être des juristes possédant une bonne connaissance du droit administratif.

Les membres à temps partiel siègeraient avec le président uniquement afin d'élaborer des politiques générales et de préparer des projets de règlements. L'élaboration des politiques générales et des règlements exigent le concours d'experts indépendants de diverses disciplines. Par exemple, un

---

<sup>(1)</sup> *Alcoholic Beverage Control*, Washington, 1960, p. 13.

de ces membres pourrait être choisi parmi les cadres de l'OPTAT et l'autre, parmi les fonctionnaires du Service de l'hôtellerie.

#### RECOMMANDATION 38

*La Régie des débits de boissons devrait être composée d'un président, d'un secrétaire général et de deux membres associés à temps partiel.*

Dans le régime que nous proposons, on devrait réserver une plus large part à la réglementation qui servirait à l'application de la loi. Les règlements seraient le fruit d'un effort constant de recherche, d'imagination créatrice, de réflexion et de synthèse en vue de formuler et de développer des règles de conduite et même des politiques nouvelles. L'organisme de surveillance deviendrait ainsi plus qu'une agence de distribution de permis.

La population pourrait même jouer un rôle important dans l'élaboration des règlements. Comme nous l'avons déjà suggéré dans notre rapport sur la publicité, la préparation des grands projets de règlements devrait comporter normalement la tenue préalable d'audiences publiques afin de permettre aux personnes et associations intéressées d'exprimer leur point de vue.

#### RECOMMANDATION 39

*La législation sur les débits de boissons devrait réserver une large part à la réglementation; la préparation des principaux projets de règlements de la Régie devrait comporter la tenue préalable d'audiences publiques.*

Le succès du nouveau régime de surveillance dépendra largement de l'indépendance dont disposera le nouvel organisme, de la compétence et de l'intégrité de ses membres.

La justice administrative et les tribunaux spécialisés sont en voie de devenir aussi importants au Québec que les tribunaux judiciaires. Cette forme de justice doit être rendue avec impartialité et compétence et inspirer au public et à la profession légale, respect et confiance.

Le président et les membres de la Régie des débits de boissons devraient être choisis avec le même soin que les juges des tribunaux judiciaires; ils devraient jouir des mêmes garanties d'indépendance et de sécurité. Ils devraient donc être des personnalités résolument apolitiques nommées en raison de leur compétence.

Le Conseil des ministres nommerait le président, sur avis de la Commission sur l'administration de la Justice de l'Assemblée nationale, étant donné l'absence au Québec d'un conseil supérieur de la magistrature ou d'un conseil des tribunaux administratifs. Son mandat serait de dix ans et il serait renouvelable. Il ne pourrait être destitué ou voir son traitement diminué que sur adresse de l'Assemblée nationale. Enfin, il devrait bénéficier de l'immunité pour les actes posés ou omis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. D'après la loi actuelle, le président doit être choisi parmi les



juges des Sessions de la paix ou de la Cour provinciale. Peut-être cette mesure vise-t-elle à assurer l'indépendance du président ou à rehausser le prestige de la Régie? Il apparaît dépassé qu'un tribunal administratif soit nécessairement présidé par un membre d'un tribunal judiciaire. On devrait faire disparaître cette exigence.

Sur la recommandation du président, le secrétaire général, bras droit de celui-ci, serait nommé par le Conseil des ministres qui fixerait son traitement. Son mandat se terminerait le jour de la nomination d'un nouveau président. Les membres associés seraient également nommés par le Conseil des ministres qui déterminerait le montant de leurs allocations.

#### RECOMMANDATION 40

*Les membres de la Régie des débits de boissons devraient être des personnalités apolitiques; le président serait nommé par le Conseil des ministres, sur l'avis de la Commission de l'administration de la Justice de l'Assemblée nationale; le Conseil des ministres nommerait le secrétaire général, sur la recommandation du président, ainsi que les membres associés.*

#### Les officiers d'audience

En raison de l'étendue de la matière dont il traite, de l'abondance des situations qu'il régit et du nombre de personnes qu'il intéresse, le droit administratif ne peut être analysé comme le droit conventionnel; il appelle des développements rapides et des innovations audacieuses. Or, une des innovations les plus intéressantes du droit administratif américain a été la création de la fonction d'*examiner* ou d'*officier d'audience*. Cette fonction qui existait aux États-Unis au début du siècle a pris de l'importance à la suite du rapport du *Attorney General's Committee on Administrative Procedure* en 1941, et de l'adoption par le Congrès, en 1946, du *Administrative Procedure Act* <sup>(2)</sup>. Cette loi qui a pour but d'imposer un minimum d'uniformité dans la procédure administrative suivie par les diverses agences fédérales, détermine les pouvoirs et les fonctions des officiers d'audience. Leurs fonctions consistent à présider des enquêtes et auditions, à recueillir les faits et à appliquer les textes de loi pour ensuite faire des recommandations ou même rendre des décisions au nom de l'organisme auquel ils appartiennent. Les officiers d'audience sont aujourd'hui largement utilisés aux États-Unis et on les retrouve notamment dans les grandes agences fédérales, comme l'Interstate Commerce Commission, le National Labor Relations Board, la Securities and Exchange Commission, la Federal Communications Commission, etc.

L'officier d'audience, selon les textes qui régissent ses fonctions, fait des recommandations ou rend une véritable décision. C'est au législateur qu'il appartient de déterminer si le rôle d'un officier d'audience dans tel organisme sera de décider ou simplement de recommander. La nature des

---

<sup>(2)</sup> 5, *United States Code Annotated*, Numéro 1001.

questions traitées, leur impact sur l'économie, la difficulté et le caractère controversé des problèmes expliquent évidemment l'étendue des pouvoirs des officiers d'audience, mais la tendance très nette en ces dernières années a été de leur confier un pouvoir de décision. Cela s'explique à la fois par l'augmentation du volume des cas dont les organismes doivent disposer et par l'élévation du niveau de compétence professionnelle des officiers d'audience.

De nos jours, la carrière d'*examiner* est l'une des plus intéressantes et des mieux rémunérées de la fonction publique aux États-Unis. Les conditions d'accès sont en conséquence assez sévères. Le candidat doit réussir un examen de la Commission de la fonction publique. Il doit être membre du Barreau et faire preuve de connaissances particulières en droit administratif et d'une facilité pour rédiger des décisions claires et concises. Seulement un dixième des candidats réussissent à se faire inscrire sur la liste d'admissibilité.

L'*examiner* fait partie d'un corps privilégié de fonctionnaires; sans être considéré comme un juge, il bénéficie quand même de plus d'indépendance que tout autre fonctionnaire américain. En effet, il n'est nommé ni à vie, ni selon bon plaisir, mais ne peut être destitué que pour cause après enquête de la Commission de la fonction publique. Bien que faisant partie d'une administration et soumis au pouvoir hiérarchique, il ne dépend pas de celui-ci pour la détermination de son traitement et l'obtention de promotions, mais plutôt de la Commission de la fonction publique. Enfin, la possibilité pour l'*examiner* de passer d'une commission à une autre et d'enrichir ainsi son expérience rend la carrière attrayante.

Cette fonction n'est pas totalement inconnue au Québec, bien qu'elle ne soit pas aussi répandue qu'aux États-Unis et que les officiers d'audience ne soient pas toujours désignés sous ce nom. Certains textes de nos lois permettent à des organismes de rendre des décisions sur la foi de dossiers préparés par des enquêteurs qui ont recueilli des faits et entendu des témoignages. En vertu d'une modification au *Code du travail*, sanctionnée le 13 juin 1969, le législateur a remplacé la Commission des relations de travail par des commissaires-enquêteurs et des enquêteurs agissant sous l'autorité d'un commissaire-enquêteur en chef. Les requêtes en accréditation sont maintenant adressées au commissaire-enquêteur en chef qui délègue un enquêteur. Si l'enquêteur constate que l'association représentante groupe la majorité des employés de l'unité de négociation et que les parties sont d'accord sur la composition de l'unité, il accorde l'accréditation sur-le-champ. Dans le cas contraire, il fait rapport au commissaire-enquêteur en chef qui confie à un commissaire-enquêteur le soin de décider, après enquête, du caractère majoritaire de l'association et, le cas échéant, de toute question touchant l'unité de négociation. La décision du commissaire-enquêteur est susceptible d'appel devant le Tribunal du travail.

Dans le cas de permis de vente de boissons alcooliques, des États américains, dont ceux du Maine et de New York, confient à des officiers d'audience le soin de présider les enquêtes publiques et d'accorder les permis.

Au Canada, les régies des alcools recourent fréquemment aux services d'enquêteurs dont le rôle est de recueillir tous les faits pertinents. L'enquêteur ne prend pas de décision et ne préside pas les audiences; il ne fait que des recommandations, les décisions étant réservées aux régisseurs.

Au Québec, le nombre des permis s'élève à près de 13,000, sans compter les permis de banquet qui ont dépassé 26,000 au cours de l'exercice 1969/70. Le nombre des cas est considérable et il y aurait avantage à recourir à des officiers d'audience pour disposer de toutes les affaires autres que les non-renouvellements, les suspensions et les annulations. Ce serait le meilleur moyen pour la Régie d'atteindre les objectifs d'efficacité et de célérité que nous avons déjà exposés.

La fonction d'officier d'audience, dont nous proposons l'institution, deviendrait l'une des pièces maîtresses du nouveau régime de surveillance. Les demandes de permis ou de certificats d'enregistrement seraient confiées aux officiers d'audience qui, après étude des dossiers et audiences publiques si nécessaire, décideraient de les accorder s'il y a lieu. Ils n'auraient cependant pas le pouvoir de les refuser, mais pourraient faire une recommandation en ce sens au président qui prendrait alors la décision. Ils disposeraient d'un pouvoir de décision pour accorder les renouvellements, mais d'un pouvoir de recommandation seulement en cas de non-renouvellement. En d'autres termes, le pouvoir de refuser les permis, de ne pas les renouveler, de les suspendre et de les annuler serait du ressort exclusif du président. Les officiers d'audience devraient cependant avoir pleine autorité pour accorder et refuser les permis de banquet.

Les décisions d'un officier d'audience pourraient être modifiées par le président, de sa propre initiative, afin d'assurer l'uniformité dans l'application et l'interprétation de la loi, ou à la demande de l'une des parties intéressées.

Le rang des officiers d'audience serait analogue à celui des commissaires-enquêteurs nommés en vertu du *Code de travail*. Ces derniers sont assimilés aux adjoints aux cadres supérieurs. Les officiers d'audience devraient être diplômés en droit ou en administration publique. Ils seraient nommés au mérite suivant la *Loi de la fonction publique* et sur la recommandation du président de la Régie des débits de boissons. Seule la Commission de la fonction publique pourrait les destituer pour cause, après enquête. Ils disposeraient des pouvoirs et immunités accordés par la *Loi des commissions d'enquête*.

#### RECOMMANDATION 41

*On devrait constituer une équipe d'officiers d'audience autorisés à rendre les décisions initiales en matière d'octroi et de renouvellement de permis.*

Nous venons de voir que les cas de refus, de non-renouvellement, de suspension et d'annulation des permis relèveraient exclusivement du pré-

sident de la Régie des débits de boissons. À l'heure actuelle, les décisions de la Régie, de même que celles des autres tribunaux d'ordre administratif d'ailleurs, sont finales; elles ne sont donc soumises à aucune procédure d'appel, sauf, bien entendu, s'il y a eu abus de pouvoir.

Ce problème déborde le cadre de notre mandat puisqu'il est commun à tous les tribunaux d'ordre administratif. Il serait souhaitable qu'il puisse y avoir appel, dans certains cas, à une juridiction d'appel des décisions rendues par nos tribunaux d'ordre administratif. La création d'une telle juridiction a été souvent demandée; nous croyons que le moment serait venu de l'établir au Québec, étant donné l'importance grandissante que prend le droit administratif.

### **L'inspection des débits et la détection des infractions**

Les lois sur les boissons alcooliques ont toujours été difficiles à faire observer au Québec soit parce qu'elles étaient trop sévères et irréalistes, soit à cause de l'insuffisance du personnel de surveillance, soit en raison d'une utilisation parcimonieuse des répressions administratives prévues par la loi. En conséquence, certains débitants violent la loi allègrement et dans la plus scandaleuse tranquillité. La loi devrait être appliquée avec fermeté, ce qui suppose un meilleur régime d'inspection des débits et de détection des infractions. Cette sévérité pour assurer le respect de la loi est d'autant plus nécessaire que le régime de contrôle et de commercialisation des boissons alcooliques que nous proposons serait plus souple que le régime actuel.

Jusqu'à récemment, la Régie des alcools disposait de seulement 16 inspecteurs (3 à la section de Québec et 13 à la section de Montréal). Ces personnes ne sont pas assermentées comme agents de la paix et ne reçoivent aucune formation spéciale. Leur tâche consiste à faire la vérification matérielle des établissements pour lesquels un permis est demandé et à faire rapport à la Régie sur l'état de la propreté des lieux. Toutes les demandes de nouveaux permis donnent lieu en effet à des inspections. Toutefois, une fois les permis accordés, les débits ne sont généralement plus inspectés.

Pour compléter le travail des policiers et assurer le maintien de l'ordre public et le respect de la loi, nous recommandons la formation d'un corps d'enquêteurs dont les fonctions seraient bien différentes de celles des inspecteurs actuels. Leur rôle serait de procéder non seulement à l'inspection des débits avant l'émission des permis mais à des inspections périodiques après leur émission. Ils devraient, après chaque inspection, faire rapport à la Régie qui en tiendrait compte lors des demandes de renouvellement de permis. Une autre de leur fonction serait de conseiller les débitants sur la façon de tenir leurs établissements et de donner à ceux qui sont fautifs des avertissements officiels. Ils devraient pouvoir fournir aux débitants des explications sommaires sur le sens des textes de lois qui les régissent et vérifier périodiquement l'authenticité des boissons alcooliques vendues. En somme, ce corps d'enquêteurs aurait un rôle non seulement d'inspection et de détection, mais aussi d'information et d'éducation.

Ces enquêteurs devraient donc recevoir une formation appropriée et un traitement comparable à celui d'un policier. Afin de leur assurer une autorité réelle, ils devraient avoir le statut d'agents de la paix et être autorisés à préparer des poursuites administratives et, le cas échéant, des poursuites devant les juridictions pénales.

La Régie des débits de boissons, qui accorde et refuse les permis, ne doit pas se trouver dans la position de juge et d'accusateur en même temps. Il ne serait donc pas logique que ces enquêteurs reçoivent leurs directives de la Régie ou de son président qui doit agir comme tribunal impartial. C'est pourquoi ce corps d'enquêteurs devrait relever non pas de la Régie des débits de boissons mais du procureur général qui est l'autorité responsable de l'application de la loi au Québec.

#### RECOMMANDATION 42

*On devrait constituer un corps d'enquêteurs compétents relevant du procureur général et lui assigner des fonctions d'inspection des débits, de détection des infractions et d'éducation des débitants.*

Les nouvelles structures recommandées visent à permettre au ministère de la Justice d'assumer plus de responsabilités et de jouer un rôle dynamique dans la surveillance des débits de boissons.

Le ministère de la Justice, grâce aux moyens dont il dispose, est en outre bien placé pour repérer les indésirables qui s'infiltrent dans le secteur des débits de boissons. Il devrait, conjointement avec les municipalités, déployer plus de vigilance et d'énergie soit en s'opposant à l'octroi de permis, soit en présentant des requêtes en suspension et en annulation de permis.

Dans le passé, le ministère de la Justice a eu recours plutôt aux sanctions pénales qu'à la répression administrative contre les débitants qui violaient la loi. Or, une sanction administrative, comme la suspension d'un permis, est plus lourde et a une valeur exemplaire plus efficace qu'une sanction pénale, comme une amende. C'est pourquoi nous recommandons une plus large utilisation de la répression administrative.

Dans ces conditions, le rôle du Bureau juridique de la Régie des alcools qui, malgré son nom, relève du ministère de la Justice et non de la Régie, devrait être reconsidéré. En plus de déterminer la nature des causes, d'en faire la distribution aux procureurs spéciaux et de colliger des statistiques, il devrait jouer un rôle plus actif. Il prendrait la responsabilité du corps des enquêteurs des débits, étudierait les déclarations d'ouverture de nouveaux débits transmises par la Régie et s'opposerait, s'il y a lieu, à l'octroi des permis. Enfin, à la suite des rapports des enquêteurs, il présenterait devant la Régie, au nom du procureur général, des requêtes en suspension ou en annulation de permis.

#### RECOMMANDATION 43

*Le ministère de la Justice devrait assumer plus de responsabilités dans la surveillance des débits soit en s'opposant à l'octroi des*

*permis, soit en utilisant davantage la répression administrative; le rôle du Bureau juridique de la Régie des alcools devrait être modifié en conséquence.*

Selon la loi actuelle, la détection des infractions incombe aux seuls officiers de police mandatés spécialement par le directeur de la Sûreté du Québec, lorsqu'il s'agit de membres de la Sûreté, ou par le procureur général, lorsqu'il s'agit d'autres policiers. En pratique, c'est l'escouade des alcools de la Sûreté du Québec, dont les membres sont spécialement mandatés, qui est la principale responsable de la détection des infractions.

La division de Québec comprend 26 hommes. Elle a un programme d'inspection des débits et chacun est visité au moins une fois par mois. Elle bénéficie de la collaboration du service de la police de la ville de Québec qui ne manque pas de lui signaler toute infraction qui pourrait être constatée par un policier municipal, et il semble que l'observation de la loi et la détection des infractions dans cette région soulève moins de problèmes que dans la région de Montréal.

La division de Montréal compte une quarantaine d'hommes. En raison de l'étendue du territoire, du grand nombre de débits et de la présence plus accentuée d'éléments indésirables, il semble que l'observation de la loi et la détection des infractions soient plus difficiles. La Sûreté du Québec n'a pas de programme régulier d'inspection des débits et elle n'agit le plus souvent que sur réception de plaintes qui proviennent surtout de concurrents; il s'ensuit qu'un grand nombre de débits ne sont jamais ou sont rarement visités par la police.

Signalons que le procureur général avait autorisé quelques policiers de la ville de Montréal à signer des plaintes dans les cas d'infraction concernant les mineurs et les débits clandestins.

C'est dans la région métropolitaine de Montréal que se pose avec le plus d'acuité le problème de l'inobservation de la loi et de l'infiltration de la pègre dans certains débits de boissons. Les affirmations contenues dans le mémoire que la ville de Montréal a déposé devant notre Commission sont troublantes et le sentiment de frustration et d'impuissance qu'éprouvent les policiers est compréhensible. Quelque temps après la présentation de ce mémoire auquel les journaux ont donné une large publicité, le ministère de la Justice accordait pour une période limitée à quelque 1,200 des 3,900 policiers de Montréal, soit aux gradés et aux constables de la moralité, les pleins pouvoirs en matière de détection des infractions à la *Loi de la Régie des alcools*.

Il reste à savoir si tous les policiers de Montréal, voire tous les policiers municipaux du Québec, devraient avoir les pleins pouvoirs en matière de détection des infractions.

Dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis, ce sont les forces policières locales qui ont la responsabilité, en collaboration avec les inspecteurs des régies, de la détection des infractions aux lois sur les boissons alcooliques. Au Québec, l'étendue du territoire, la nécessité de pouvoir comp-

ter sur une force policière constamment disponible et l'insuffisance des effectifs que la Sûreté du Québec peut consacrer à la surveillance des débits militent en faveur d'un élargissement des pouvoirs des policiers municipaux. Afin que tout policier qui constate une infraction puisse immédiatement intervenir, nous recommandons qu'un mandat spécial ne soit plus requis pour qu'un policier municipal puisse s'occuper de la détection des infractions à la loi. Il serait même souhaitable que les municipalités les plus importantes forment à cette fin des escouades spécialisées. Les policiers municipaux ne devraient pas se contenter d'agir sur simple réception de plaintes ou d'informations; ils devraient aussi effectuer des inspections périodiques des débits.

L'escouade des alcools de la Sûreté du Québec devrait avoir pour tâche principale d'apporter une collaboration étroite et soutenue aux policiers municipaux. En ce domaine, plus que dans tout autre peut-être, il est souhaitable, pour prévenir tout relâchement, que plusieurs corps policiers soient investis de responsabilités parallèles. Forte de son expérience, la Sûreté du Québec continuerait donc à jouer un rôle prépondérant dans la surveillance des débits de boissons.

#### RECOMMANDATION 44

*En plus de l'escouade des alcools de la Sûreté du Québec, les policiers municipaux devraient être autorisés à s'occuper, sans mandat spécial, de la détection des infractions à la loi régissant les débits de boissons alcooliques.*

### Les poursuites pénales

Actuellement, c'est le procureur général qui est chargé de la poursuite des infractions à la loi de la Régie. Lorsque les policiers constatent une infraction, ils doivent faire rapport au Bureau juridique de la Régie des alcools, lequel relève directement du ministère de la Justice. C'est le directeur de ce bureau qui décide, à la lumière de la preuve, s'il y a lieu ou non d'intenter une poursuite pénale. Dans l'affirmative, il transmet ses instructions à des procureurs spéciaux désignés à cette fin par le procureur général, qui intendent les poursuites au nom de la Régie. La loi prévoit des sanctions qui varient suivant la gravité de l'infraction: amende, emprisonnement, saisie de boissons alcooliques et de véhicules, suspension ou annulation du permis.

Puisque le procureur général est chargé de l'application de cette partie de la loi, il lui incombe d'intenter les poursuites pénales; nous ne voyons pas pourquoi il continuerait de le faire au nom de la Régie. Nous ne voyons pas non plus de raison de confier les dossiers à des procureurs spéciaux plutôt qu'aux substituts permanents du procureur général pour chaque district.

#### RECOMMANDATION 45

*Le procureur général devrait intenter les poursuites pénales en son nom et non plus au nom de la Régie, et devrait confier les dossiers à ses substituts permanents et non plus à des procureurs spéciaux.*

## **Dispositions diverses**

Nous croyons utile de faire quelques remarques de nature à éclairer le législateur et à favoriser une meilleure application de la loi.

Nous croyons que, sauf dans quelques cas comme la tenue d'un débit clandestin, la violation des textes régissant les débits de boissons ne devrait pas entraîner des peines de prison. On devrait plutôt utiliser contre les débitants fautifs la répression administrative qui est particulièrement efficace.

La question des mineurs est embarrassante pour les débitants et il ne suffit pas d'abaisser l'âge d'accès aux débits à 18 ans pour régler le problème. Il est certain que plusieurs jeunes de 16 ou 17 ans réussissent quand même à se faire admettre dans les débits et à y consommer des boissons alcooliques; les astuces déployées par certains pour obtenir de faux documents d'identité dépassent l'imagination.

Certaines municipalités émettent déjà des cartes d'identité aux personnes qui en font la demande. C'est une initiative qui devrait être répandue à travers la province. Sans vouloir entrer dans le débat d'une carte d'identité obligatoire, nous signalons qu'une telle pièce d'identification serait fort utile pour éliminer les difficultés qu'a le débitant de juger l'âge d'une personne selon son apparence. Elle permettrait également de prévenir les abus qui sont commis tant par les débitants que par les mineurs eux-mêmes.

La loi actuelle, à l'article 122, attribue à la section commerciale de la Régie le pouvoir de recommander au Conseil des ministres l'adoption de règlements relatifs à la publicité des boissons alcooliques. Dans notre rapport sur ce sujet, nous avons déjà proposé (recommandation 19) de confier à l'organisme de surveillance la responsabilité de formuler des recommandations concernant la réglementation de cette publicité. En effet, il s'agit là d'une question entièrement liée à la surveillance du commerce des boissons alcooliques. D'ailleurs, il ne serait pas logique ni convenable de laisser à une société à vocation exclusivement commerciale des prérogatives de puissance publique.

Enfin, nous avons pu constater au cours de nos travaux que la loi était mal connue des débitants. Si cette ignorance peut résulter de l'insouciance et de l'absence de conscience professionnelle de certains d'entre eux, elle est aussi attribuable au fait que la Régie ne les renseigne pas suffisamment. C'est là une lacune qui pourrait être corrigée par l'envoi, à titre gratuit, à chaque débitant d'une brochure explicative illustrant, au moyen d'exemples simples, les modalités d'application de la loi et de ses règlements.

## **Conclusion**

Le régime de surveillance que nous proposons se veut assez libéral pour être acceptable par l'ensemble de la population, assez simple pour être intellectuellement accessible à tous, respectueux du principe de l'égalité devant la loi et le plus équitable possible tant à l'égard des particuliers qu'à l'égard de l'État.



C'est évidemment là un idéal élevé qu'il n'est certes pas défendu de proposer, mais qui demeure difficile à atteindre puisqu'il pose l'éternel conflit entre l'autorité et la liberté. Mais il ne s'agit pas pour l'État de se soustraire à ses responsabilités et de s'effacer devant l'individualisme. Il s'agit d'abord d'éliminer les tracasseries administratives inutiles, d'accroître l'efficacité des services publics et de doser harmonieusement les droits des particuliers et ceux de la collectivité. Parce qu'il est plus facile de modifier les lois que de modifier les hommes et les mentalités, il s'agit surtout d'instituer un régime de contrôle qui pourra échapper aux pressions de l'extérieur et se mériter le respect du public et des hommes politiques eux-mêmes. Il demeure cependant que son succès dépendra largement de la qualité des hommes qui en assureront la mise en œuvre.





---

## Chapitre huitième

---

### ***La consommation, la production, le régime fiscal actuel et le prix des boissons alcooliques***

Au Québec, le régime de commercialisation des boissons alcooliques est mixte. L'État, par l'entremise de la Régie des alcools, possède le monopole de la vente des spiritueux, du vin et de la bière importée. Par contre, la vente de la bière canadienne est confiée à l'entreprise privée <sup>(1)</sup>. Il existe à l'heure actuelle 237 magasins de la Régie et environ 7,000 épiceries autorisées à vendre la bière canadienne.

Au Canada, le monopole d'État de la vente des spiritueux et du vin se retrouve dans les neuf autres provinces. Aux États-Unis, dans seize États, le mode de distribution des spiritueux et du vin est semblable à celui du Québec. Par contre, dans trente et un États, la distribution de ces boissons relève de l'entreprise privée. Dans deux autres, le commerce de détail est confié à l'entreprise privée, tandis que l'État joue le rôle de grossiste. Enfin, l'État du Maryland présente un cas particulier puisque le mode de distribution des boissons alcooliques varie d'un comté à l'autre.

---

<sup>(1)</sup> La vente du cidre, qui vient à peine d'être légalisée au Québec, sera faite à la fois par la Régie et par l'entreprise privée.

## La consommation

Au cours de 1967/68, il s'est vendu au Québec 5.0 millions de gallons de spiritueux, 3.8 millions de gallons de vin et 94.6 millions de gallons de bière. Au prix de détail, ces ventes s'élèvent à plus de \$600 millions.

Ces chiffres sont importants; ils représentent des ventes moyennes de plus de \$100 par habitant. Toutefois, ainsi qu'il appert au tableau 8-1, le Québec est loin d'être la province où l'on consomme la plus grande quantité de boissons alcooliques. En 1967/68, la consommation moyenne, chez nous, représente 0.83 gallon de spiritueux par habitant, alors qu'elle atteint 1.30 gallon en Ontario et 1.51 gallon en Colombie-Britannique. Dans le cas du vin, la consommation au Québec est légèrement inférieure à la moyenne canadienne. Au cours de la même année, nous occupions le premier rang des provinces canadiennes quant à la consommation moyenne de bière par habitant. Signalons cependant que nous étions suivis de très près par l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Manitoba.

TABLEAU 8-1

*Consommation de boissons alcooliques par habitant et par province en 1967/68*

Province	Spiritueux	Vin	Bière
	<i>(en gallons)</i>		
Québec.....	0.83	0.64	16.04
Terre-Neuve.....	0.72	0.12	9.33
Ile-du-Prince-Édouard.....	1.19	0.45	7.13
Nouvelle-Écosse.....	1.08	0.55	10.51
Nouveau-Brunswick.....	0.86	0.55	9.46
Ontario.....	1.30	0.64	15.70
Manitoba.....	1.08	0.63	14.40
Saskatchewan.....	1.03	0.66	12.86
Alberta.....	1.14	0.75	14.24
Colombie-Britannique.....	1.51	1.01	15.00
CANADA.....	1.11	0.67	14.84

Sources : *The Control and Sale of Alcoholic Beverages in Canada*, bulletin 63-202, Bureau fédéral de la statistique.

Le choix des boissons alcooliques, comme celui de tout autre produit d'ailleurs, dépend du goût des gens, de leurs habitudes sociales et de leur niveau de vie. Le tableau 8-2 illustre l'évolution de la consommation au Québec au cours des dix dernières années. Les chiffres des années 1964/65 et 1968/69 ne se comparent pas sans réserve à ceux des autres exercices en raison des grèves. Ces dernières ont déprimé la consommation des spiritueux et du vin et ont donné une impulsion à la consommation de bière, produit qui n'a pas souffert d'interruption dans l'approvisionnement du consommateur.

Pour l'ensemble de la période, la consommation des spiritueux a augmenté de 43.8% et celle de la bière, de 39.4%, alors que la population s'est accrue de 17.6% seulement. D'autre part, la consommation du vin a presque doublé, se rapprochant sensiblement de l'accroissement du niveau de vie de la population, exprimé par le revenu disponible. On remarque des tendances semblables dans les autres provinces, bien que l'augmentation de la consommation des spiritueux y soit plus forte et celle du vin, moins accentuée.

TABLEAU 8-2

*Consommation des spiritueux, du vin et de la bière au Québec de 1960/61 à 1969/70*

Exercice	Spiritueux	Vin	Bière	Population (en millions d'habitants)	Revenu personnel disponible (en milliards de dollars) <sup>(1)</sup>
	(en millions de gallons)				
1960/61.....	3.2	2.3	70.8	5.1	6.6
1961/62.....	3.4	2.4	72.6	5.3	6.9
1962/63.....	3.5	2.4	77.9	5.4	7.4
1963/64.....	3.7	2.7	80.6	5.5	7.8
1964/65.....	3.1	2.3	85.3	5.6	8.5
1965/66.....	4.2	3.3	85.5	5.7	9.5
1966/67.....	4.6	3.6	88.9	5.8	10.4
1967/68.....	5.0	3.8	94.6	5.9	11.4
1968/69.....	3.0	2.6	99.0	5.9	12.1
1969/70.....	4.6	4.3	98.7	6.0	13.1 <sup>(2)</sup>
Pourcentage global d'augmentation	43.8%	87.0%	39.4%	17.6%	98.5%

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> Les données concernant le revenu personnel disponible sont celles de l'année civile. Le montant de \$6.6 milliards en regard de l'exercice 1960/61 se rapporte à l'année civile 1960 et ainsi de suite.

<sup>(2)</sup> Donnée provisoire.

*Sources:* Rapports annuels de la Régie des alcools du Québec et documents officiels du Bureau fédéral de la statistique.

Tout laisse croire que la consommation des boissons alcooliques ira en augmentant non seulement en raison de l'accroissement de la population, mais surtout en raison du changement d'attitude des gens à l'endroit des boissons alcooliques et de l'amélioration de leur niveau de vie.

On peut prévoir également que la consommation des spiritueux et du vin continuera d'augmenter plus rapidement que celle de la bière. Dans la mesure où les revenus des consommateurs continueront à s'élever, un plus

grand nombre de gens consommeront davantage des spiritueux et du vin plutôt que de la bière.

### La production

L'industrie de la distillation des spiritueux et celle du brassage de la bière représentent des activités économiques importantes au Québec. Le tableau 8-3 indique qu'en 1967 les distillateurs québécois ont fabriqué 11 millions de gallons de spiritueux. Cependant, rares sont les Québécois qui se rendent compte que le Québec est un grand exportateur de spiritueux. En effet, 56.2% de la production est exportée vers des pays étrangers; ces exportations sont surtout concentrées sur le whisky canadien qui jouit d'une forte popularité à l'étranger, particulièrement aux États-Unis. En outre, 21.4% de la production est écoulee dans les autres provinces canadiennes. Seulement 22.4% des spiritueux fabriqués au Québec sont donc consommés par ses habitants, soit 2.5 millions des 11 millions de gallons distillés au Québec. D'autre part, la presque totalité des 95 millions de gallons de bière brassée la même année, au Québec, y a été consommée; nous en exportons et en importons peu. Par contre, le Québec n'est pas une province vinicole.

TABLEAU 8-3

*Destination des spiritueux fabriqués au Québec, en 1967*

Endroit	Milliers de gallons	%
Québec.....	2,453	22.4
Autres provinces.....	2,342	21.4
Autres pays.....	6,157	56.2
<b>TOTAL.....</b>	<b>10,952</b>	<b>100.0</b>

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec et des distillateurs.

Le tableau 8-4 fournit des données au sujet de la provenance des différents types de boissons alcooliques consommées au Québec. Environ 50% des spiritueux vendus par la Régie des alcools sont distillés au Québec même, tandis que les autres provinces canadiennes et les pays étrangers se partagent à peu près également l'autre moitié du marché québécois. Près de 61% du vin provient de pays étrangers et près de 32% des autres provinces, en particulier de l'Ontario. Enfin, 7% est acheté par la Régie des alcools d'un fabricant de vin ontarien qui exploite une usine d'embouteillage au Québec. Quant à la bière, des 94.6 millions de gallons brassés au Québec, 98.2% y sont consommés. La vente de la bière importée s'accroît d'année en année.

TABLEAU 8-4

*Provenance des spiritueux, du vin et de la bière vendus au Québec, en 1967/68*

Endroit	Spiritueux		Vin		Bière	
	milliers de gallons	%	milliers de gallons	%	milliers de gallons	%
Québec.....	2,453 <sup>(1)</sup>	50.1	283 <sup>(2)</sup>	7.5	92,877	98.2
Autres provinces....	1,172 <sup>(1)</sup>	24.0	1,193	31.7	1,223	1.3
Autres pays.....	1,267	25.9	2,293	60.8	480	0.5
TOTAL.....	4,892	100.0%	3,769	100.0%	94,580	100.0%

*Remarques :*<sup>(1)</sup> Montant approximatif.<sup>(2)</sup> Vin embouteillé au Québec par l'entreprise privée.

Source : Renseignements obtenus de la Régie, des distillateurs et des brasseurs.

**Les recettes fiscales**

La vente des boissons alcooliques constitue une source de revenu importante pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral a perçu de cette source quelque \$400 millions en 1969/70, dont \$93.4 millions provenaient du Québec. Le gouvernement du Québec, de son côté, pendant la même période, y a puisé \$110.3 millions. Le tableau 8-5 montre, pour les dix dernières années, l'évolution des recettes fiscales provenant de la consommation des boissons alcooliques au Québec. Notons que les montants n'incluent pas les taxes de vente, soit la taxe fédérale de 12% et la taxe provinciale de 8%, et la taxe de 8% sur les repas et l'hôtellerie imposée sur les boissons consommées sur place.

L'accroissement rapide des recettes provenant de la production, de l'importation et de la vente des boissons alcooliques ne peut être attribué à la seule augmentation de la consommation; les taux d'imposition fiscale ont été aussi régulièrement accrus.

**L'imposition fédérale**

Le gouvernement fédéral perçoit des droits d'accise ou de douane, des taxes d'accise ainsi qu'une taxe de vente sur les alcools fabriqués ou importés au Canada.



TABLEAU 8-5

*Revenus des gouvernements du Canada et du Québec provenant du commerce  
des boissons alcooliques au Québec de 1960/61 à 1969/70 <sup>(1)</sup>*

Exercice financier	Revenus du gouvernement fédéral provenant du commerce des boissons alcooliques au Québec	Revenus du gouvernement du Québec provenant du commerce des boissons alcooliques
	<i>(en millions de dollars)</i>	
1960/61.....	\$ 61.9	\$ 45.1
1961/62.....	58.7	53.9
1962/63.....	61.7	62.1
1963/64.....	62.9	65.3
1964/65.....	65.4	60.2
1965/66.....	67.8	81.6
1966/67.....	72.2	88.7
1967/68.....	87.1	98.2
1968/69.....	72.7	74.3
1969/70.....	93.4	110.3

*Remarque :*

<sup>(1)</sup> Ces chiffres ne tiennent pas compte de la taxe de vente fédérale de 12% et de celle de 8% imposée par le Québec sur les spiritueux et les vins. Ils ne tiennent pas compte non plus de la taxe de 8% sur les boissons consommées sur place.

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Les spiritueux canadiens, à l'exception du brandy, sont soumis à un droit d'accise de \$14.25 le gallon de preuve (57.1% d'alcool absolu en volume). À titre d'exemple, les droits d'accise sur une caisse de douze bouteilles de 25 onces (1.87 gallon liquide ou 1.31 gallon de preuve) de gin ou de whisky canadiens sont de \$18.65 ou \$1.56 la bouteille. Le droit d'accise sur le brandy canadien est de \$12.25 le gallon de preuve. Ainsi, les droits d'accise sur une caisse de douze bouteilles de 25 onces de brandy canadien sont de \$16.08 ou \$1.34 la bouteille.

Les vins canadiens ne sont pas assujettis à un droit mais bien à une taxe d'accise. La différence entre les deux est subtile, mais importante: le droit d'accise est ajouté à la valeur du produit chez le fabricant pour les fins de calcul de la taxe de vente fédérale de 12%, alors que la taxe d'accise n'est pas ajoutée. Il s'agit, en somme, d'un traitement de faveur à l'endroit des fabricants de vin canadiens. Le taux de la taxe d'accise varie selon que le vin contient plus ou moins d'alcool absolu en volume et selon la pression sous laquelle il est mis en bouteilles. La taxe est de \$0.275 le gallon liquide pour le vin contenant 7% ou moins d'alcool absolu en volume. Elle est de \$0.55 le gallon liquide de vin embouteillé sous une pression inférieure à deux

atmosphères (14.7 livres de pression au pouce carré à 50°F.) et qui contient entre 7% et 22.84% d'alcool absolu en volume. Enfin, elle est de \$2.55 le gallon liquide lorsque le vin est mis en bouteilles sous une pression qui dépasse deux atmosphères.

À l'instar des spiritueux, la bière canadienne est assujettie à un droit d'accise. Celui-ci est de \$0.42 le gallon liquide et est perçu à l'étape de la fermentation du produit et non au moment de l'expédition.

En plus de ces droits ou taxes d'accise, le gouvernement fédéral perçoit aussi, comme il le fait pour les autres produits fabriqués au Canada, une taxe de vente de 12%. Le tableau 8-6 fournit des exemples de calcul de ces taxes sur les spiritueux et le vin.

TABLEAU 8-6

*Calcul des taxes et des droits fédéraux sur les boissons alcooliques fabriquées au Canada <sup>(1)</sup>*

	Spiritueux  (12 bouteilles de 25 onces)	Vin	
		tranquille	mousseux
		(12 bouteilles de 26 onces)	
Prix du fabricant.....	\$14.94	\$ 4.70	\$17.60
Droits d'accise.....	18.65	—	—
Taxe d'accise.....	—	1.07	4.97
Valeur à l'acquitté.....	33.59	5.77	22.57
Taxe de vente de 12% <sup>(2)</sup> .....	4.03	0.56	2.11
Coût à la Régie.....	37.62	6.33	24.68

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> Nous avons utilisé des marques connues.

<sup>(2)</sup> La taxe de vente de 12% est calculée sur la valeur à l'acquitté dans le cas des spiritueux et sur le prix au fabricant dans celui du vin.

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

En ce qui concerne les boissons alcooliques importées, elles sont d'abord soumises à un droit de douane spécifique dont l'objectif est de protéger l'industrie canadienne.

Le droit de douane sur les spiritueux que la Régie achète varie entre \$0.50 et \$2 le gallon de preuve suivant les catégories de spiritueux et les accords commerciaux intervenus entre le Canada et les différents pays. Dans la majorité des cas, ces droits sont imposés soit en vertu du tarif de préférence britannique, soit en vertu du tarif de la nation la plus favorisée. Notons que la Régie achète très rarement des boissons alcooliques en provenance de

pays dont les produits sont soumis au tarif général. Le tableau 8-7 donne le sommaire des droits de douane sur les spiritueux importés.

TABLEAU 8-7

*Sommaire des droits de douane spécifiques sur les spiritueux importés  
(Par gallon de preuve — 57.1% d'alcool absolu en volume)*

Type de produits	Tarif de préférence britannique	Tarif de la nation la plus favorisée	Tarif général
Whisky.....	\$ 0.50	\$ 0.50	\$ 6.00
Gin genièvre.....	0.50	0.50	6.00
Rhum.....	0.50	2.00	6.00
Brandy et cognac.....	1.00	1.00	8.00
Liqueur.....	0.50	0.50	6.00
Vodka.....	1.00	1.00	6.00
Téquila.....	1.00	1.00	6.00

Source : *Tarif des douanes et modifications*, codification administrative de mars 1969, ministère du Revenu national, Ottawa.

Les droits de douane sur les vins importés varient selon leur contenu d'alcool en volume et selon les accords commerciaux conclus avec les pays producteurs. Ils se situent entre \$0.10 et \$2 le gallon liquide. Les vins importés sont en outre soumis à une taxe d'accise de \$0.05 le gallon.

Les droits de douane sur la bière importée sont de \$0.15 le gallon.

Toutes les boissons alcooliques importées sont de plus assujetties à un droit de douane supplémentaire qui, dans le cas des spiritueux et de la bière, est égal au droit d'accise payé par les distillateurs et les brasseurs canadiens, soit \$14.25 le gallon de preuve pour les spiritueux, \$12.25 pour le brandy et \$0.42 le gallon liquide pour la bière. Les droits de douane supplémentaires sur les vins sont cependant inférieurs à la taxe d'accise payable par les fabricants de vin canadiens; ils sont de \$0.425 le gallon sur les vins tranquilles et de \$1.75 sur le champagne et les vins mousseux.

Enfin, toutes les boissons alcooliques importées sont assujetties à la taxe de vente fédérale de 12% comme le sont d'ailleurs les autres produits importés pour consommation au Canada. Le tableau 8-8 donne des exemples de calcul des droits et taxes sur les boissons alcooliques importées.

#### ***L'imposition provinciale***

Contrairement au gouvernement fédéral, les provinces n'imposent pas de taxes spécifiques sur les boissons alcooliques, sauf sur la bière canadienne.

Comme elles possèdent, par l'entremise de leurs régies respectives, le monopole de la commercialisation des spiritueux et du vin, elles en fixent le prix à des niveaux qui font beaucoup plus que couvrir les coûts de fonctionnement des entrepôts et des magasins exploités à cette fin. Les bénéfices tirés de ce commerce constituent donc des recettes fiscales au même titre que les autres taxes à la consommation.

TABLEAU 8-8

*Calcul des taxes et droits fédéraux sur les boissons alcooliques importées <sup>(1)</sup>*

	Spiritueux  (12 bouteilles de 25 onces)	Vin		Bière importée  (24 bouteilles de 12 onces)
		tranquille	mousseux	
		(12 bouteilles de 26⅔ onces)		
Prix du fabricant.....	\$12.31	\$10.30	\$31.50	\$ 2.87
Droits de douane spécifiques .....	0.66	0.40	4.00	0.27
supplémentaires .....	18.67	0.85	3.50	0.76
sur les bouteilles .....	0.06	0.08	0.08	0.06
Valeur à l'acquitté.....	31.70	11.63	39.08	3.96
Taxe de vente de 12%.....	3.80	1.40	4.69	0.48
Taxe d'accise .....	—	0.10	0.10	—
Coût à la Régie.....	35.50	13.13	43.87	4.44

*Remarque :*

<sup>(1)</sup> Nous avons utilisé des marques connues.

*Source :* Renseignements de base obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Lorsque, le 25 février 1921, le gouvernement québécois prit l'initiative d'étatiser le commerce des boissons alcooliques, le principal objectif était d'en contrôler plus étroitement la vente afin de combattre l'intempérance. Cette étatisation devait néanmoins procurer au trésor des revenus substantiels, comme en témoigne le tableau 8-9.

Au cours de l'exercice 1921/22, l'imposition des boissons alcooliques — revenus de la Régie, taxes sur la bière, permis, etc. — a rapporté au gouvernement du Québec la somme de \$4 millions sur un total de revenus ordinaires de \$21.6 millions, soit 18.5%. À l'époque, cette source assurait la recette fiscale la plus importante; la deuxième en importance était celle des droits successoraux: \$3 millions.

Avec les années, d'autres sources de revenu se sont ajoutées. Qu'il suffise de mentionner l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente au détail, la taxe sur l'essence, la péréquation, etc. Les revenus provenant

TABLEAU 8-9

*Revenus provenant de l'imposition des alcools et revenus ordinaires du gouvernement du Québec, certaines années de 1921/22 à 1969/70*

Exercice	Revenus provenant de l'imposition des alcools	Revenus ordinaires du gouvernement du Québec	Revenu provenant de l'imposition des alcools par rapport aux revenus ordinaires
	(en millions de dollars)		%
1921/22.....	\$ 4.0	\$ 21.6	18.5
1931/32.....	6.1	36.9	16.5
1941/42.....	9.5	92.0	10.3
1951/52.....	29.8	275.7	10.8
1961/62.....	53.9	754.1	7.1
1962/63.....	62.1	851.4	7.3
1963/64.....	65.3	941.4	6.9
1964/65.....	60.2	1,227.7	4.9
1965/66.....	81.6	1,601.6	5.1
1966/67.....	88.7	1,899.6	4.7
1967/68.....	98.2	2,314.7	4.2
1968/69.....	74.3	2,662.3	2.8
1969/70.....	110.3	3,004.0	3.7

Source : *Comptes publics de la province de Québec.*

de l'imposition des alcools ont donc cessé d'être prédominants. En 1969/70, ils ne représentaient que 3.7% de l'ensemble des revenus ordinaires du gouvernement du Québec. Une recette fiscale de \$110.3 millions est cependant loin d'être négligeable. Elle reste supérieure au rendement de la taxe sur le tabac (\$62 millions), à celui de l'impôt successoral (\$44.6 millions) et à plusieurs autres.

La Régie, comme les régies des autres provinces, vend ses produits à des prix élevés. Elle conserve les sommes dont elle a besoin pour couvrir ses frais d'exploitation et remet le solde à l'État. Les « bénéfices » de la Régie doivent donc être assimilés à une taxe à la consommation. En plus, elle perçoit la taxe de vente générale de 8% qui s'applique à tous les produits, excepté la bière. Signalons que cette taxe de vente est perçue non seulement sur les ventes au détail, mais également sur celles qui sont faites aux détenteurs de permis. Les tableaux 8-10 et 8-11 illustrent, à partir des exemples des tableaux 8-6 et 8-8, la méthode employée par la Régie pour fixer le prix de ses produits.

Ces tableaux indiquent que les taux de majoration ne sont pas uniformes; ils varient suivant les types de produits, suivant qu'ils sont fabriqués

TABLEAU 8-10

*Calcul de la majoration par la régie du prix de revient des boissons alcooliques fabriquées au Canada*

	Spiritueux  (12 bouteilles de 25 onces)	Vin	
		tranquille	mousseux
		(12 bouteilles de 26 onces)	
Coût à la Régie.....	\$37.62	\$ 6.33	\$24.68
Fret.....	0.06	0.24	0.37
Bris de 3%.....	1.13	0.21	0.75
Prix de revient.....	38.81	6.78	25.80
Majoration.....	35.11	5.46	22.56
Prix de vente.....	73.92	12.24	48.36
Taxe de vente de 8%.....	5.91	0.98	3.87
Prix de vente à la caisse, taxe incluse.....	79.83	13.22	52.23
Prix de vente par bouteille, taxe incluse....	6.65	1.10	4.35
Taux de majoration <sup>(1)</sup> .....	90.5%	80.5%	87.4%

*Remarque :*<sup>(1)</sup> Pourcentage de la majoration par rapport au prix de revient.*Source :* Renseignements de base obtenus de la Régie des alcools du Québec.

au Canada ou importés et suivant qu'ils sont achetés en bouteilles ou embouteillés par la Régie elle-même. Le tableau 8-12 reproduit les taux moyens de majoration que la Régie a utilisés au cours de l'année 1969/70 pour les différents types de produits qu'elle a vendus.

La Régie ne s'est pas donné de politique rationnelle de majoration. Elle distingue sans doute entre les spiritueux et le vin de même qu'entre les produits canadiens et les produits importés, mais là semble s'arrêter sa politique de majoration. N'est-il pas étonnant de constater que la Régie majore en général plus lourdement les produits importés qu'elle met en bouteilles elle-même que ceux qu'elle achète embouteillés ? Les magasins de détail et les supermarchés font exactement le contraire en vue d'encourager la vente de produits qu'ils fabriquent eux-mêmes. Une partie de l'écart entre la majoration des produits embouteillés par la Régie et des produits achetés en bouteilles serait due à certaines difficultés de comptabiliser tous les coûts indirects de l'embouteillage. De même, la Régie ne tient pas compte, dans l'établissement du coût des produits qu'elle met en bouteilles, d'un rendement normal sur le capital utilisé à cette fin. Nous ne croyons pas cependant que

TABLEAU 8-11

*Calcul de la majoration par la Régie du prix de revient des boissons alcooliques importées*

	Spiritueux  (12 bouteilles de 25 onces)	Vin		Bière importée  (24 bouteilles de 12 onces)
		tranquille	mousseux	
		(12 bouteilles de 26⅔ onces)		
Coût à la Régie. . . . .	\$35.50	\$13.13	\$43.87	\$ 4.44
Fret. . . . .	0.78	1.82	1.70	0.62
Manutention <sup>(1)</sup> . . . . .	0.22	0.31	0.36	0.25
Bris de 3% . . . . .	1.09	0.46	1.38	0.16
Prix de revient. . . . .	37.59	15.72	47.31	5.47
Majoration . . . . .	41.85	13.72	47.69	5.33
Prix de vente. . . . .	79.44	29.44	95.00	10.80
Taxe de vente de 8% . . . . .	6.36	2.36	7.60	—
Prix de vente à la caisse, taxe incluse	85.80	31.80	102.60	10.80
Prix de vente par bouteille, taxe incluse. . . . .	7.15	2.65	8.55	0.45
Taux de majoration <sup>(2)</sup> . . . . .	111.3%	87.3%	100.8%	97.4%

*Remarques :*<sup>(1)</sup> Comprend le quayage, les assurances, le transport, le jaugeage et les frais divers.<sup>(2)</sup> Pourcentage de la majoration par rapport au prix de revient.*Source :* Renseignements de base obtenus de la Régie des alcools du Québec.

ces deux éléments puissent expliquer en totalité l'écart de majoration entre les produits qu'elle embouteille et ceux qu'elle achète en bouteilles. Au chapitre douzième, nous analysons plus en détail les taux de majoration appliqués aux produits mis en bouteilles par la Régie.

Si nous analysons de plus près la majoration appliquée à chaque type de produits, le manque de cohérence devient plus évident encore. Par exemple, on majore le prix de revient du gin de type genièvre d'environ 88%, alors que le gin sec, le whisky et le rhum canadiens sont majorés d'environ 97%. L'alcool à 30° au-dessous de preuve est majoré de près de 105% alors que l'alcool à 65° au-dessus de preuve l'est de 95% seulement. Les écarts entre les taux de majoration appliqués au vin sont également prononcés. Le tableau 8-13 illustre les différences qui existent entre certains taux de majoration actuellement en vigueur.

TABLEAU 8-12

*Taux moyens de majoration par type de produits  
vendus par la Régie des alcools du Québec en 1969/70*

Type de produits	Taux moyens de majoration	
	produits canadiens	produits importés
	%	%
<i>Spiritueux</i>		
embouteillés par les distillateurs .....	92.8	111.7
embouteillés par la Régie .....	96.1	118.6
<i>Vin</i>		
embouteillé par les fabricants .....	90.0	95.0
embouteillé par la Régie .....	74.4	99.8
<i>Bière</i>		
canadienne vendue aux Iles-de-la-Madeleine .....	59.4	—
importée .....	—	97.9

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Les autres provinces utilisent également des taux de majoration qui se situent aux alentours de 100%. La plupart font une distinction entre les spiritueux et le vin de même qu'entre les boissons importées et les produits canadiens. La Régie du Nouveau-Brunswick applique toutefois un taux de majoration uniforme.

D'autre part, la bière canadienne, ainsi que nous l'avons expliqué au chapitre sixième, est soumise à deux taxes provinciales appelées droits des brasseurs et droits des débitants. Ces deux taxes représentent \$0.29 le gallon ou \$0.51 la caisse de 24 bouteilles de 12 onces; leur total est bien inférieur à la majoration appliquée aux spiritueux et au vin. De plus, contrairement aux spiritueux et au vin, la bière n'est pas soumise à la taxe de vente générale de 8%, et celle consommée dans les tavernes n'est pas assujettie à la taxe de 8% sur les repas. Le tableau 8-14 montre l'effet des différentes taxes sur le prix de la bière canadienne.

### La structure des prix

Toutes ces taxes s'ajoutent les unes aux autres et souvent se superposent en pyramide. La plupart sont calculées en pourcentage de la valeur du produit, y compris les taxes déjà acquittées. Elles ont comme résultat d'entraîner des prix fort élevés et souvent inégaux.



TABLEAU 8-13

*Exemples de taux de majoration appliqués par la Régie, en juin 1970*

SPIRITUEUX		VINS	
marque	pourcentage de la majoration	marque	pourcentage de la majoration
<i>Embouteillés par la Régie</i>		<i>Embouteillés par la Régie</i>	
Alcool (30 U.P.) . . . . .	104.6	St-Georges (type sherry), Bright . .	80.4
Alcool (65 O.P.) . . . . .	95.5	Branvin (type sherry), Jordan . . .	80.4
Brandy R.A.Q. (France) . . . . .	110.8	Hermit (type sherry), Bright . . .	79.7
Cognac R.A.Q. . . . .	125.0	Québérac, R.A.Q. (Portugal) . . .	86.7
Rhum Demerara, l'Aviso R.A.Q. .	109.1	Malbec, R.A.Q. (Portugal) . . . .	96.2
Scotch Peter Dawson, Special . .	120.9	Gamay, R.A.Q. (Portugal) . . . .	86.7
Ballantine, R.A.Q., gin sec . . . .	129.5	Bordeaux, R.A.Q. . . . .	69.4
St-Rémy ***** (France), brandy .	128.6	Grand Supérieur, R.A.Q. . . . .	102.5
Barbade, R.A.Q., rhum blanc . . .	106.4	Sherry, R.A.Q. . . . .	80.0
Harvey's Special (scotch) . . . . .	120.9	Porto, R.A.Q. . . . .	83.4
<i>Achetés en bouteilles par la Régie</i>		<i>Achetés en bouteilles par la Régie</i>	
<i>canadiens</i>		<i>canadiens</i>	
De Kuyper (gin genièvre) . . . . .	88.3	Manor St-David, médium dry, (B.)	85.2
Gordon's (gin sec) . . . . .	97.9	74 (type sherry), Bright . . . . .	86.0
Seagram's V.O. (whisky) . . . . .	96.1	Jordan Valley, pétillant rosé . . .	96.9
Ron Carioca (rhum) . . . . .	96.4	Jordan, vermouth italien . . . . .	100.0
Paul Masson (brandy) . . . . .	96.5	Président (Bright) champagne . .	92.7
Smirnoff (vodka) . . . . .	98.2	<i>importés</i>	
Crème de menthe (liqueur) . . . .	98.2	Cinzano (Italie) . . . . .	118.5
<i>importés</i>		Martini & Rossi rouge (Italie) . .	115.1
Beefeater (gin) . . . . .	115.8	Dubonnet (France) . . . . .	104.0
Black & White (scotch) . . . . .	115.6	Anjou rosé pétillant (De Neuville)	95.1
Bacardi Carta Blanca (rhum) . . .	125.2	Beaujolais (Chauvenet) . . . . .	95.6
Rémy Martin V.S.O.P. (cognac) .	120.2	Cinzano (France) . . . . .	116.7
Moskovskaya (vodka) . . . . .	124.1	Cordon Rouge (Mumm) champ. .	106.7
Drambuie (liqueur) . . . . .	122.6		

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Les taux de majoration varient d'une province à l'autre, bien qu'ils présentent sensiblement les mêmes caractéristiques. Il en résulte que les prix de détail des différentes boissons alcooliques varient également. Ils sont en général moins élevés au Québec qu'au Nouveau-Brunswick. Par contre, ils sont plus élevés chez nous qu'en Ontario dans le cas des spiritueux et moins élevés dans le cas du vin. La bière canadienne se vend plus cher

TABLEAU 8-14

*Effets des différentes taxes sur le prix de la bière canadienne*

	Une caisse de 24 bouteilles de 12 onces	
Prix du fabricant.....	\$1.70	
Frais de livraison du fabricant au débitant.....	0.41	
		2.11
Impôts fédéraux		
Droits d'accise (\$0.42 le gallon).....	\$0.75	
Taxe de vente.....	0.29	1.04
Taxes provinciales		
Droits des brasseurs (\$0.24 le gallon).....	0.43	
Droits des débitants (\$0.04 la douzaine).....	0.08	0.51
Prix de vente au détenteur de permis.....		3.66
Majoration du détenteur de permis.....		1.29
Prix de vente au détail.....		\$4.95 <sup>(1)</sup>

*Remarque :*<sup>(1)</sup> Ce prix est celui de la région de Montréal.*Source :* Renseignements obtenus de l'Institut des brasseurs du Québec.

au Québec qu'en Ontario. Cette situation est due au régime de distribution, et non pas à la taxation; les taxes sur la bière sont moins élevées au Québec qu'en Ontario.

Le tableau 8-15 donne la liste des prix de détail, taxe de vente incluse, d'un certain nombre de marques connues de spiritueux vendues par les régies du Québec et de l'Ontario. On constate que les prix au Québec sont en moyenne de 4% à 5% supérieurs à ceux de la province voisine.

Le tableau 8-16 fournit le même genre de comparaison pour le vin. Les écarts sont tantôt positifs, tantôt négatifs. En moyenne, les prix au Québec sont inférieurs à ceux de l'Ontario.

Les différences de traitement fiscal entre les types de boissons à base d'alcool sont-elles justifiées? Appartient-il à une régie provinciale de majorer plus fortement les boissons importées? Voilà quelques-unes des questions qui sont étudiées au chapitre suivant.

TABLEAU 8-15

*Prix de quelques marques de spiritueux canadiens et importés  
au Québec et en Ontario, en juin 1970 <sup>(1)</sup>*

	Québec		Ontario		Excédent du prix au Québec sur le prix en Ontario %
	numéro de code	prix <sup>(2)</sup>	numéro de code	prix <sup>(2)</sup>	
Alcool (30 U.P.) . . . . .	100-C	\$ 4.75	4-B	\$ 4.40	8.0
<i>Gins canadiens</i> (type genièvre)					
De Kuyper . . . . .	166-B	5.45	286-B	5.45	—
Bols V.O. . . . .	165-G	5.45	285-B	5.45	—
<i>Gins canadiens</i> (secs)					
Gordon's . . . . .	186-A	5.75	291-B	5.50	4.5
Corby's Extra dry . . . . .	180-A	5.60	312-B	5.25	6.7
<i>Gins importés</i>					
Beefeater (Burrough's) . . . . .	198-H	6.20	280-B	6.00	3.3
Tanqueray Special . . . . .	199-F	6.20	288-B	6.00	3.3
<i>Whiskies canadiens</i>					
Seagram's V.O. . . . .	257-H	6.65	52-B	6.30	5.6
Walker's Can. Club . . . . .	259-H	6.65	64-B	6.30	5.6
<i>Scotch Whiskies</i>					
Black & White (Buchanan's) . . . . .	327-A	7.15	126-B	6.90	3.6
Berry's Cutty Sark . . . . .	326-A	7.15	132-B	6.90	3.6
<i>Rhums canadiens</i>					
Ron Carioca (blanc) . . . . .	140-E	5.60	334-B	5.40	3.7
Captain Morgan (White Label) . . . . .	139-D	5.70	392-B	5.45	4.6
<i>Rhum importé</i>					
Bacardi Carta Blanca . . . . .	153-A	7.20	357-B	6.55	9.9
<i>Cognacs</i>					
Rémy Martin, V.S.O.P. . . . .	126-F	12.20	254-B	11.65	4.7
Hennessy Bras Armé . . . . .	123-B	9.55	236-B	9.80	-2.6
<i>Brandy canadien</i>					
Paul Masson — . . . . .	105-C	6.05	272-B	5.70	6.1
<i>Vodkas canadiennes</i>					
Smirnoff . . . . .	371-G	5.95	475-B	5.60	6.3
Troika . . . . .	371-A	5.55	1076-B	5.30	4.7
<i>Vodka importée</i>					
Moskovskaya U.R.S.S. . . . .	375-C	6.85	1195-B	6.80	0.7
<i>Liqueurs canadiennes</i>					
Crème de menthe, verte (Meagher) . . . . .	206-A	5.50	443-B	5.25	4.8
Crème de Cacao (Meagher) . . . . .	205-I	5.50	442-B	5.25	4.8
<i>Liqueurs importées</i>					
Drambuie . . . . .	212-E	9.35	395-B	8.90	5.1
Cointreau . . . . .	212-A	9.80	399-B	9.45	3.7

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> Nous avons utilisé, pour chaque catégorie, des produits connus au Québec et vendus par la Régie des alcools de l'Ontario dans un contenant identique; celui-ci est en général de 25 onces.

<sup>(2)</sup> Ces prix incluent la taxe de vente provinciale de 8% au Québec et de 10% en Ontario.

*Sources :* La liste de prix numéro 78 (juillet 1970) de la Régie des alcools du Québec et celle portant le numéro 45 (juin 1970) de la Régie des alcools de l'Ontario.

TABLEAU 8-16

*Prix de quelques marques de vins canadiens et importés  
au Québec et en Ontario, en juin 1970 <sup>(1)</sup>*

	Québec		Ontario		Excédent du prix au Québec sur le prix en Ontario
	numéro de code	prix <sup>(2)</sup>	numéro de code	prix <sup>(2)</sup>	%
<i>Vins canadiens</i>					
Manor St-David, médium dry (Bright) . . .	401-A	\$ 1.10	568-B	\$ 1.20	-9.1
Jordan Valley, pétillant rosé (Jordan) . . . . .	532-F	1.85	508-B	2.00	-8.1
<i>Champagne canadien</i>					
Président (Bright) . . . . .	586-E	4.35	502-B	4.15	4.8
<i>Vins importés</i>					
Cinzano (Italie) . . . . .	559-E	2.95	486-B	2.90	1.7
Martini & Rossi, rouge (Italie) . . . . .	559-I	2.95	480-B	2.90	1.7
Dubonnet (France) . . . . .	540-E	2.60	1115-B	2.70	-3.8
St-Émilion (Calvet) . . . . .	388	2.65	964-B	2.75	-3.8
Médoc (P. Bouchard) . . . . .	387	2.55	1001-B	2.90	-13.7
Anjou rosé (De Neuville) . . . . .	542-E	3.35	963-B	3.60	-7.5
Liebfraumilch (Deinhard) . . . . .	537-C	3.00	1059-B	3.40	-13.3
<i>Champagne importé</i>					
Cordon Rouge (Mumm) . . . . .	570-H	8.55	919-B	8.75	-2.3

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> Nous avons utilisé, pour chaque catégorie, des produits connus au Québec et vendus par la Régie des alcools de l'Ontario dans un contenant identique; celui-ci est soit de 25 onces, soit d'un litre.

<sup>(2)</sup> Ces prix incluent la taxe de vente provinciale de 8% au Québec et de 10% en Ontario.

*Sources :* La liste de prix numéro 78 (juillet 1970) de la Régie des alcools du Québec et celle portant le numéro 45 (juin 1970) de la Régie des alcools de l'Ontario.



---

## Chapitre neuvième

---

### *L'imposition*

Le Québec n'utilise aucune forme spécifique de taxation sur les spiritueux, le vin et la bière importée. Telle est d'ailleurs la pratique suivie par les autres provinces canadiennes. Les régies des alcools appliquent des taux de majoration globaux; ceux-ci doivent à la fois couvrir leurs frais de fonctionnement et assurer des recettes fiscales. À notre connaissance, aucune initiative n'a été prise à ce jour en vue de dissocier la majoration fiscale et la majoration commerciale. Pourtant, une telle dissociation apparaît indispensable à la rationalisation de l'activité de l'État dans ce domaine; la confusion qui règne actuellement n'est en définitive ni à l'avantage de la Régie ni à l'avantage de l'État.

Selon la pratique en vigueur, il est bien difficile de déterminer dans quelle mesure les bénéfices tirés du commerce des boissons alcooliques sont le résultat d'une action gouvernementale précise ou d'une simple décision des administrateurs de la Régie. Alors qu'il ne fait aucun doute que les « bénéfices » de la Régie ne sont qu'une forme implicite de taxation, l'Assemblée nationale n'est pas appelée à se prononcer directement sur le niveau

d'imposition des boissons alcooliques vendues par la Régie. C'est une anomalie qu'une distinction entre majoration fiscale et majoration commerciale corrigerait.

Une bonne administration de la Régie exigerait aussi que l'on sache de quel pourcentage elle doit majorer le prix coûtant des produits qu'elle vend afin d'être en mesure d'acquitter ses frais d'exploitation et de réaliser un bénéfice normal. On disposerait alors d'un critère qui permettrait de juger de l'efficacité de l'administration de la Régie. À l'heure actuelle, il est difficile, sinon impossible, d'évaluer la qualité de l'administration: son dynamisme ou son relâchement sont tous deux noyés dans les taux globaux de majoration.

Même si la Régie n'applique que des taux globaux de majoration, nous avons essayé de distinguer entre la majoration fiscale et la majoration commerciale. À l'aide des états financiers des dernières années (l'exercice 1968/69 a été exclu en raison de la grève), nous avons comparé les dépenses d'exploitation de la Régie (en y ajoutant des bénéfices imputés de 10% sur le capital utilisé) avec le coût des marchandises qu'elle a vendues. Le pourcentage ainsi obtenu indique la majoration commerciale que la Régie aurait dû utiliser pour couvrir ses frais d'exploitation et réaliser un bénéfice commercial raisonnable. Ainsi, les dépenses au cours de l'exercice 1969/70 se sont élevées à \$26.3 millions alors que le coût des marchandises vendues a été de \$103.8 millions; le taux de majoration commerciale a donc été de 25.3%. Le tableau 9-1 résume ces calculs et montre que, la majoration commerciale ayant été d'environ 25%, la majoration fiscale se serait établie à quelque 73% du coût des marchandises vendues au cours des dernières années. Évidemment, les taux de majoration distincts que nous avons établis, l'ont été après coup; ce que nous recommandons, c'est qu'ils soient déterminés d'avance à la suite d'une politique bien établie.

Une réforme efficace du régime de commercialisation des boissons à base d'alcool exige donc la distinction préalable entre la majoration fiscale et la majoration commerciale. La majoration fiscale devrait être fixée par l'État à la manière des autres taxes à la consommation. La société d'État, comme toute autre entreprise, déterminerait la majoration commerciale dont elle a besoin pour payer ses frais d'exploitation et pour réaliser un bénéfice raisonnable. Toutefois, il faudrait définir des normes de majoration commerciale, ce que nous expliquons au chapitre suivant.

#### RECOMMANDATION 46

*Pour assurer une réforme efficace du régime de commercialisation des boissons alcooliques, on devrait au préalable établir deux majorations distinctes: l'une fiscale, l'autre commerciale. L'État fixerait, à la manière des taxes à la consommation, les taux de majoration fiscale applicables aux différents types de boissons alcooliques. Il définirait également les normes que la société d'État devrait suivre dans l'établissement de la majoration commerciale.*

TABLEAU 9-1

*Ventilation du taux de majoration de la Régie  
pour les exercices 1966/67, 1967/68 et 1969/70*

	1966/67	1967/68	1969/70
	<i>(en millions de dollars)</i>		
1 — Ventes . . . . .	\$176.4	\$197.8	\$205.6
2 — Coût des marchandises vendues . . . . .	90.8	101.3	103.8
3 — Profit brut . . . . .	85.6	96.5	101.8
4 — Dépenses nettes d'exploitation . . . . .	18.5	21.7	23.2
5 — Bénéfices imputés <sup>(1)</sup> . . . . .	2.9	3.1	3.1
6 — Montant requis pour fins commerciales	21.4	24.8	26.3
7 — Recette fiscale (3 — 6) . . . . .	64.2	71.7	75.5
Taux de majoration commerciale (6 ÷ 2)	% 23.6	% 24.5	% 25.3
Taux de majoration fiscale (7 ÷ 2) . . . .	70.7	70.8	72.7
Taux global de majoration (3 ÷ 2) . . . .	94.3	95.3	98.0

*Remarque :*

<sup>(1)</sup> Les bénéfices imputés ont été estimés à 10% du capital utilisé par la Régie sous forme d'immobilisation ou de fonds de roulement.

*Source :* Les états financiers de la Régie des alcools du Québec.

### La majoration fiscale

Actuellement, les taux de majoration globale sont en moyenne de 99% pour les spiritueux et de 92% pour le vin. Cette différence semble remonter au tout début du monopole de la commercialisation des boissons alcooliques en 1921. Elle s'est perpétuée avec la force de l'habitude, probablement parce qu'on n'a jamais jugé à propos de remettre en question les principes sur lesquels cette politique reposait.

Au Québec, le vin occupe une place de plus en plus importante dans les habitudes de consommation de la population. Il ne faudrait pas les contrer par une imposition abusive. En outre, le vin contient moins d'alcool en volume que les spiritueux, soit environ 15% en comparaison de 40%. Il est donc normal qu'il soit imposé à un taux moindre. Ce fait est d'ailleurs accepté dans les politiques d'imposition des boissons alcooliques du gouvernement fédéral et de la plupart des gouvernements provinciaux. Il devrait y avoir un écart sensible, de quelque 15 points peut-être, entre le taux de majoration fiscale du vin et celui des spiritueux.



Au chapitre précédent, nous avons montré que le prix des spiritueux était en moyenne plus élevé au Québec qu'en Ontario; il y aurait donc lieu de réduire légèrement le taux de majoration fiscale sur les spiritueux.

En conséquence, nous suggérons que le pourcentage de majoration fiscale soit de 65% pour les spiritueux et de 50% pour le vin, au lieu de 74% et de 67% comme à l'heure actuelle (en supposant que la majoration commerciale soit de 25%).

#### RECOMMANDATION 47

*Les taux de majoration fiscale devraient être fixés par l'État à 65% pour les spiritueux et à 50% pour le vin.*

Il est évident que l'application de cette recommandation entraînerait une diminution apparente des revenus de l'État. Elle serait compensée, en partie du moins, par l'augmentation des achats que les consommateurs feraient au Québec plutôt qu'ailleurs. De plus, d'autres recommandations que nous formulons plus loin, en particulier à l'égard de la taxe sur la bière, accroîtraient les recettes fiscales. En somme, les réformes que nous proposons au sujet des taux de majoration et de la taxe sur la bière procureraient à l'État un revenu à peu près identique à celui qu'assurerait le maintien du régime actuel.

La réglementation du commerce international par l'imposition de tarifs ou de contingentements relève du gouvernement fédéral en vertu de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Toutefois, plusieurs régies provinciales, dont la Régie des alcools du Québec, introduisent indirectement des mesures protectionnistes en majorant davantage les boissons importées que celles fabriquées au Canada. Cette discrimination qui va au-delà de la protection douanière décourage la consommation des spiritueux et des vins importés au profit des produits canadiens.

Déjà en 1967, le Comité sur la fiscalité en Ontario (Comité Smith) avait relevé cette anomalie des majorations discriminatoires qui restreignent les échanges internationaux. À la limite, le recours à de tels procédés peut encore se comprendre, même s'il ne s'excuse guère, dans le cas de l'Ontario; la production du vin y est importante. Il s'agit pour cette province d'assurer une protection supplémentaire à sa production de vin par rapport aux vins importés. Par contre, le recours à la même pratique par la Régie des alcools du Québec est étonnant puisque le Québec n'a pas d'industrie vinicole à protéger.

Quant à l'industrie des spiritueux, elle est bien implantée au Québec; on peut en juger par le volume considérable de ses exportations. Du point de vue économique, rien n'indique qu'elle aurait besoin d'une aide provinciale particulière. Elle ne peut certainement pas être considérée comme une industrie naissante qui devrait jouir d'une protection temporaire pour s'établir fermement avant d'affronter la concurrence étrangère. Non seule-

ment soutient-elle la concurrence chez nous, mais elle exporte plus de la moitié de sa production à l'étranger et plus du quart dans les autres provinces.

En conséquence, les taux de majoration fiscale devraient être uniformisés — 65% pour les spiritueux et 50% pour le vin — qu'il s'agisse de produits canadiens ou de produits importés. Il se peut cependant que le roulement des stocks soit plus rapide pour les produits canadiens que pour les produits importés. Si tel était le cas, la Régie serait justifiée d'en tenir compte dans la fixation de sa majoration commerciale. Nous revenons sur ce sujet au chapitre suivant.

#### RECOMMANDATION 48

*Les taux de majoration fiscale devraient être identiques, qu'il s'agisse de produits canadiens ou de produits importés.*

Le cas de la bière importée est un peu différent. Comme les spiritueux et le vin, elle n'est vendue que par la Régie. À l'heure actuelle, le taux global de majoration qui s'applique à la bière importée est d'environ 98%, soit une majoration fiscale de 73% si nous supposons une majoration commerciale de 25%. Nous croyons que cette majoration fiscale est trop élevée. Il n'y a aucune raison qu'elle s'écarte sensiblement de la taxe québécoise sur la bière canadienne. Nous recommandons plus loin que celle-ci soit de \$0.35 le gallon, ce qui équivaut à une majoration de 20%. Selon le principe d'égalité de traitement énoncé plus haut, la majoration fiscale sur la bière importée devrait donc être de 20%. Toutefois, nous recommandons que la taxe de vente de 8% s'applique à la bière de la même façon qu'aux spiritueux et au vin. La bière importée serait donc soumise à la taxe de vente au détail.

#### RECOMMANDATION 49

*Le taux de majoration fiscale de la bière importée devrait être de 20%.*

Pour illustrer les conséquences qu'auraient nos propositions sur les prix des boissons alcooliques, nous reprenons les exemples des tableaux 8-10 et 8-11 en comparant les prix du régime recommandé à ceux du régime qui existe présentement. Dans les calculs des tableaux 9-2 et 9-3, nous supposons que la majoration commerciale est de 25%; il s'agit d'une moyenne. Les taux spécifiques pourront varier d'un type de produit à l'autre selon la vitesse de roulement des stocks et aussi selon les exigences de la concurrence. Ces particularités sont expliquées au chapitre suivant.

Pour donner une idée encore plus précise des répercussions de nos propositions sur les prix des boissons vendues par la Régie, nous reprenons aussi les tableaux 8-15 et 8-16 et y ajoutons les prix qui découleraient du régime que nous recommandons. Les tableaux 9-4 et 9-5 montrent que les écarts de prix des spiritueux qui existent actuellement entre le Québec et

TABLEAU 9-2

*Structure du prix de vente de boissons alcooliques fabriquées au Canada,  
selon la méthode recommandée*

	Spiritueux  (12 bouteilles de 25 onces)	Vin	
		tranquille	mousseux
		(12 bouteilles de 26 onces)	
Prix de revient.....	\$38.81	\$ 6.78	\$25.80
Majoration fiscale <sup>(1)</sup> .....	25.23	3.39	12.90
commerciale <sup>(2)</sup> .....	9.70	1.70	6.45
Total des majorations.....	34.93	5.09	19.35
Prix de vente.....	73.74	11.87	45.15
Taxe de vente de 8%.....	5.90	0.95	3.61
Prix de vente à la caisse, taxe incluse.....	79.64	12.82	48.76
Prix de vente par bouteille, taxe incluse....	6.64	1.07	4.06
Prix de vente actuel, taxe incluse.....	6.65	1.10	4.35

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> 65% pour les spiritueux et 50% pour le vin.

<sup>(2)</sup> Le taux de majoration commerciale est estimé à 25%. Il pourra toutefois varier selon la vitesse de roulement des stocks de différents produits.

*Source :* Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

l'Ontario seraient sensiblement réduits. Une telle diminution des écarts freinerait le transport illicite des boissons entre l'Ontario et le Québec puisque les gains provenant de cette opération deviendraient marginaux.

À la suite de la majoration fiscale uniforme de 50% au lieu de la présente majoration dont la moyenne se situe à 67%, les vins, surtout les vins importés, deviendraient sensiblement moins chers au Québec qu'en Ontario. Des prix plus bas qu'à présent pourront certes inciter un plus grand nombre de Québécois à faire usage de vin. Si un tel résultat devait se produire, nous n'y voyons pas d'inconvénient. Ce ne serait que la continuation, en s'accroissant peut-être, d'une tendance observée depuis déjà un certain nombre d'années.

TABLEAU 9-3

*Structure du prix de vente de boissons alcooliques importées,  
selon les méthodes recommandées*

	Spiritueux  (12 bouteilles de 25 onces)	Vin		Bière importée  (24 bouteilles de 12 onces)
		tranquille	mousseux (12 bouteilles de 26 2/3 onces)	
Prix de revient . . . . .	\$37.59	\$15.72	\$47.31	\$ 5.47
Majoration fiscale <sup>(1)</sup> . . . . .	24.43	7.86	23.66	1.09
commerciale <sup>(2)</sup> . . . . .	9.40	3.93	11.83	1.37
Total des majorations . . . . .	33.83	11.79	35.49	2.46
Prix de vente . . . . .	71.42	27.51	82.80	7.93
Taxe de vente de 8% . . . . .	5.71	2.20	6.63	0.63
Prix de vente à la caisse, taxe incluse	77.13	29.71	89.43	8.56
Prix de vente par bouteille, taxe incluse . . . . .	6.43	2.48	7.45	0.36
Prix de vente actuel, taxe incluse . . .	7.15	2.55	8.55	0.45

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> 65% pour les spiritueux, 50% pour le vin et 20% pour la bière importée.

<sup>(2)</sup> Le taux de majoration commerciale est estimé à 25%. Il pourra toutefois varier selon la vitesse de roulement des stocks de différents produits.

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

La Commission d'enquête sur la fiscalité au Québec (Commission Bélanger) avait recommandé que les boissons alcooliques ne soient plus soumises à la taxe de vente de 8% et que l'on compense la perte de revenu qui en découlerait par un ajustement du prix de vente des alcools. Les raisons invoquées tenaient de la simplicité administrative et du fait que les biens déjà soumis à des taxes spécifiques — carburants, bière et tabac — n'étaient pas assujettis à la taxe de vente générale. En revanche, la Commission Bélanger recommandait d'incorporer à la taxe de vente, la taxe sur les repas et l'hôtellerie de même que la taxe sur les télécommunications. Comme les municipalités retirent 25% du produit de la taxe de vente générale, les pertes qu'elles auraient encourues par l'abolition de la taxe de vente sur

TABLEAU 9-4

*Comparaison du prix des spiritueux en Ontario et au Québec,  
selon le régime actuel et selon le régime proposé*

	Québec		Ontario
	prix actuel	prix selon le régime proposé	prix actuel
Alcool (30 U.P.).....	\$ 4.75	\$ 4.55	\$ 4.40
<i>Gins canadiens</i> (type genièvre)			
De Kuyper.....	5.45	5.65	5.45
Bols V.O.....	5.45	5.70	5.45
<i>Gins canadiens</i> (secs)			
Gordon's.....	5.75	5.70	5.50
Corby's Extra dry.....	5.60	5.50	5.25
<i>Gins importés</i>			
Beefeater (Burrough's).....	6.20	5.60	6.00
Tanqueray Special.....	6.20	5.60	6.00
<i>Whiskies canadiens</i>			
Seagram's V.O.....	6.65	6.65	6.30
Walker's Can. Club.....	6.65	6.65	6.30
<i>Scotch Whiskies</i>			
Black & White (Buchanan's).....	7.15	6.50	6.90
Berry's Cutty Sark.....	7.15	6.50	6.90
<i>Rhums canadiens</i>			
Ron Carioca (blanc).....	5.60	5.60	5.40
Captain Morgan (White Label).....	5.70	5.70	5.45
<i>Rhum importé</i>			
Bacardi Carta Blanca.....	7.20	6.25	6.55
<i>Cognacs</i>			
Rémy Martin, V.S.O.P.....	12.20	10.85	11.65
Hennessy Bras Armé.....	9.55	8.55	9.80
<i>Brandy canadien</i>			
Paul Masson ***.....	6.05	6.05	5.70
<i>Vodkas canadiennes</i>			
Smirnoff.....	5.95	5.90	5.60
Troika.....	5.55	5.45	5.30
<i>Vodka importée</i>			
Moskovskaya U.R.S.S.....	6.85	6.00	6.80
<i>Liqueurs canadiennes</i>			
Crème de menthe, verte (Meagher).....	5.50	5.45	5.25
Crème de cacao (Meagher).....	5.50	5.45	5.25
<i>Liqueurs importées</i>			
Drambuie.....	9.35	8.20	8.90
Cointreau.....	9.80	8.75	9.45

Sources : La liste de prix numéro 78 (juillet 1970) de la Régie des alcools du Québec et celle portant le numéro 45 (juin 1970) de la Régie des alcools de l'Ontario.

TABLEAU 9-5

*Comparaison du prix du vin en Ontario et au Québec, selon le régime proposé*

	Québec		Ontario
	prix actuel	prix selon le régime proposé	prix actuel
<i>Vins canadiens</i>			
Manor St-David, médium dry (Bright) . .	\$1.10	\$1.05	\$1.20
Jordan Valley, pétillant rosé (Jordan) . .	1.85	1.70	2.00
<i>Champagne canadien</i>			
Président (Bright) . . . . .	4.35	4.05	4.15
<i>Vins importés</i>			
Cinzano (Italie) . . . . .	2.95	2.45	2.90
Martini & Rossi, rouge (Italie) . . . . .	2.95	2.45	2.90
Dubonnet (France) . . . . .	2.60	2.30	2.70
St-Émilion (Calvet) . . . . .	2.65	2.50	2.75
Médoc (P. Bouchard) . . . . .	2.55	2.35	2.90
Anjou Rosé (De Neuville) . . . . .	3.35	3.10	3.60
Liebfraumilch (Deinhard) . . . . .	3.00	2.75	3.40
<i>Champagne importé</i>			
Cordon Rouge (Mumm) . . . . .	8.55	7.45	8.75

Sources : La liste de prix numéro 78 (juillet 1970) de la Régie des alcools du Québec et celle portant le numéro 45 (juin 1970) de la Régie des alcools de l'Ontario.

les spiritueux et le vin auraient été plus que compensées par l'incorporation à la taxe de vente des deux taxes mentionnées plus haut.

Comme le gouvernement n'a pas jugé utile à ce jour de donner suite à ces recommandations, nous avons fait nos calculs avec l'hypothèse que la taxe de vente ne serait pas incorporée à la majoration fiscale. Si l'État décidait de l'incorporer, il faudrait augmenter de 15 points les taux de majoration fiscale suggérés. En d'autres termes, ils deviendraient de 80% au lieu de 65% pour les spiritueux et de 65% au lieu de 50% pour le vin.

Les détenteurs de permis doivent payer, au même titre que les autres clients de la Régie, la taxe de vente de 8% sur leurs achats de spiritueux et de vin. Lorsqu'ils vendent ces produits pour consommation sur place, ils sont tenus en outre de percevoir la taxe de 8% sur les repas et l'hôtellerie. Nous reconnaissons qu'en principe il s'agit ici de deux taxes levées en vertu de lois différentes. Mais il faut bien admettre qu'en réalité nous nous retrouvons devant une superposition de taxes en pyramide — imposition d'une taxe sur une autre — difficile à expliquer. La taxe sur les repas et l'hôtellerie

n'est en fait rien d'autre qu'une taxe de vente qui n'en porte pas le nom. Nous recommandons donc que les ventes de boissons alcooliques faites aux détenteurs de permis, sauf dans le cas des détenteurs de permis de banquet, soient exemptes de la taxe de vente générale. Cette réforme entraînerait une perte de recettes fiscales de l'ordre de \$3 millions. Toutefois, elle permettrait un meilleur contrôle des ventes faites par les débiteurs. En effet, pour bénéficier de l'exemption de la taxe de vente sur leurs achats, ils devraient produire la preuve de leur permis; cela faciliterait grandement la vérification de la taxe sur les repas et l'hôtellerie.

#### RECOMMANDATION 50

*La taxe de vente de 8% ne devrait pas s'appliquer aux ventes faites par la Régie aux détenteurs de permis.*

### L'imposition de la bière canadienne

Au chapitre sixième, nous avons recommandé de fondre les droits des détaillants (\$0.05 le gallon de bière en fût et \$0.04 ou \$0.07 la douzaine de bouteilles) avec les droits des brasseurs (\$0.24 le gallon). Il nous reste maintenant à déterminer quelle devrait être le niveau de la taxe sur la bière canadienne.

Il ne fait pas de doute que la bière est taxée beaucoup moins lourdement que les autres boissons alcooliques, et cela tant par le gouvernement fédéral que par les provinces. Signalons, à titre d'exemple, qu'au Québec la taxe sur la bière est d'environ 16% du prix d'achat du détaillant, alors que le taux actuel de majoration fiscale est en moyenne de 74% pour les spiritueux et de 67% pour le vin. Il faut se rappeler cependant que nous recommandons que la majoration fiscale soit réduite à 65% pour les spiritueux et à 50% pour le vin.

Le tableau 9-6 présente, pour l'exercice 1969/70, les recettes — bénéfices nets de la Régie et droits sur la bière — que le Québec a retirées de la vente des différents types de boissons alcooliques. Les bénéfices nets sur les spiritueux constituent 59.2% des recettes et les droits sur la bière canadienne, 26% seulement. Or, 65.8% de l'alcool absolu consommé au Québec au cours de 1969/70 l'a été sous forme de bière et 24.7% seulement sous forme de spiritueux.

Cette disproportion dans l'imposition des spiritueux par rapport à la bière a incité l'Association des distillateurs canadiens à proposer un régime d'imposition fondé sur l'alcool absolu contenu dans chaque type de boissons. En d'autres termes, chaque gallon d'alcool absolu serait soumis à un même taux de taxe, quelle que soit la forme sous laquelle il est consommé. Les spiritueux contiennent en moyenne 40% d'alcool absolu en volume, les vins, 16.5%, la bière importée, 6%, et la bière canadienne, 5%. C'est ainsi qu'une caisse de 12 bouteilles de 25 onces de spiritueux contient 0.75 gallon d'alcool absolu; une caisse de 12 bouteilles de 26 onces de vin, 0.322; une caisse de 24 bouteilles de 12 onces de bière importée, 0.108, et une même caisse de bière canadienne, 0.09 gallon.

TABLEAU 9-6

*Revenus tirés des boissons alcooliques et alcool absolu contenu  
dans les produits vendus au Québec, en 1969/70*

Type de produits	Revenus nets de la Régie		Gallons d'alcool absolu <sup>(1)</sup>	
	montant	pour-centage	nombre de gallons	pour-centage
	\$	%		%
Spiritueux . . . . .	64,195,872	59.2	1,848,400	24.7
Vin . . . . .	15,624,581	14.4	702,570	9.4
Bière importée . . . . .	451,221	0.4	8,100	0.1
Bière canadienne <sup>(2)</sup> . . . . .	28,180,686	26.0	4,926,600	65.8
	108,452,360	100.0	7,485,670	100.0

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> La teneur en alcool absolu des produits a été calculée comme suit: spiritueux, 40%; vin, 16.5%; bière importée, 6%, et bière canadienne, 5%.

<sup>(2)</sup> Ces chiffres comprennent les ventes de bière faites par la Régie aux Iles-de-la-Madeleine.

Source : États financiers de la Régie des alcools du Québec.

Si, en 1969/70, les boissons alcooliques avaient été imposées suivant leur teneur en alcool absolu et si l'État avait voulu recevoir le même montant de recettes fiscales que celui dont il a bénéficié, quel aurait dû être le niveau de cette imposition? Nos calculs nous ont montré que l'imposition fiscale aurait dû être de \$14.50 et la majoration commerciale, de \$9.09 le gallon d'alcool absolu.

Les tableaux 9-7 et 9-8 illustrent l'effet de l'imposition des boissons alcooliques selon leur teneur en alcool sur les prix de différents produits connus. Les spiritueux et la bière importée se vendraient à des prix beaucoup plus bas qu'à l'heure actuelle. Il en serait de même pour les vins, sauf pour les vins canadiens tranquilles. Par contre, la bière canadienne coûterait beaucoup plus cher: la taxe sur une caisse de bière de 24 bouteilles de 12 onces serait de \$1.30 contre \$0.51 à l'heure actuelle, soit une augmentation de 155%. Bref, l'application de ce régime se solderait par une forte baisse de l'imposition des spiritueux, de la bière importée et du vin de qualité et par une hausse considérable de la taxe sur la bière canadienne.

Il n'y a aucun doute que le concept de l'imposition selon l'alcool absolu est attrayant. Le concept serait logique et la taxe facile à appliquer, sauf dans le cas du vin dont la teneur en alcool varie sensiblement d'un type



TABLEAU 9-7

*Structure du prix de certaines marques canadiennes de boissons alcooliques  
selon le régime actuel de majoration globale et selon la base du contenu d'alcool absolu en volume*

	Spiritueux		Vin				Bière canadienne	
	40% d'alcool absolu (12 bouteilles de 25 onces)		tranquille 13.35% d'alcool absolu (12 bouteilles de 26 onces)		mousseux 13.15% d'alcool absolu (12 bouteilles de 26 onces)		5% d'alcool absolu (24 bouteilles de 12 onces)	
	régime actuel	selon l'alcool absolu	régime actuel	selon l'alcool absolu	régime actuel	selon l'alcool absolu	régime actuel	selon l'alcool absolu
Prix de revient.....	\$38.81	\$38.81	\$ 6.78	\$ 6.78	\$25.80	\$25.80	\$3.15	\$3.15
Majoration fiscale ou taxe.....	—	10.88	—	3.77	—	3.72	0.51	1.30
Majoration commerciale.....	—	6.82	—	2.37	—	2.33	—	—
Majoration totale.....	35.11	17.70	5.46	6.14	22.56	6.05	0.51	1.30
Majoration du détaillant de bière..	—	—	—	—	—	—	1.29	1.29
Prix de vente à la caisse.....	73.92	56.51	12.24	12.92	48.36	31.85	4.95	5.74
Taxe de vente.....	5.91	4.52	0.98	1.03	3.87	2.55	—	—
Prix de vente, taxe incluse.....	79.83	61.03	13.22	13.95	52.23	34.40	4.95	5.74
Prix de vente par bouteille.....	6.65	5.09	1.10	1.16	4.35	2.87	0.21	0.24

*Remarque :*

La majoration fiscale a été calculée sur la base de \$14.50 le gallon d'alcool absolu en volume et la majoration commerciale, sur la base de \$9.09.

Source : Le tableau 8-10.

TABLEAU 9-8

*Structure du prix de certaines marques importées de boissons alcooliques  
selon le régime actuel de majoration globale et selon la base du contenu d'alcool absolu en volume*

	Spiritueux		Vin				Bière importée	
	40% d'alcool absolu (12 bouteilles de 25 onces)		tranquille 12.1% d'alcool absolu (12 bouteilles de 26 $\frac{2}{3}$ onces)		mousseux 12.4% d'alcool absolu (12 bouteilles de 26 $\frac{2}{3}$ onces)		5.6% d'alcool absolu (24 bouteilles de 12 onces)	
	régime actuel	selon l'alcool absolu	régime actuel	selon l'alcool absolu	régime actuel	selon l'alcool absolu	régime actuel	selon l'alcool absolu
Prix de revient . . . . .	\$37.59	\$37.59	\$15.72	\$15.72	\$47.31	\$47.31	\$ 5.47	\$5.47
Majoration fiscale . . . . .	—	10.88	—	3.51	—	3.60	—	1.46
Majoration commerciale . . . . .	—	6.82	—	2.20	—	2.25	—	0.92
Majoration totale . . . . .	41.85	17.70	12.60	5.71	46.05	5.85	5.33	2.38
Prix de vente à la caisse . . . . .	79.44	55.29	28.32	21.43	93.36	53.16	10.80	7.85
Taxe de vente . . . . .	6.36	4.42	2.27	1.71	7.47	4.25	—	—
Prix de vente, taxe incluse . . . . .	85.80	59.71	30.59	23.14	100.83	57.41	10.80	7.85
Prix de vente par bouteille . . . . .	7.15	4.98	2.55	1.93	8.40	4.78	0.45	0.33

*Remarque :*

La majoration fiscale a été calculée sur la base de \$14.50 le gallon d'alcool absolu en volume et la majoration commerciale, sur la base de \$9.09.

Source : Le tableau 8-11.

à l'autre. La Commission d'enquête sur le commerce des boissons alcooliques en Colombie-Britannique vient d'ailleurs d'en recommander l'adoption. Si nous-mêmes, après avoir envisagé le pour et le contre du régime d'imposition suivant l'alcool absolu, et tout en reconnaissant son intérêt, ne recommandons pas son adoption, c'est à cause des considérations qui suivent.

En premier lieu, une province à l'intérieur d'une confédération est une entité politique à frontières ouvertes. Elle ne peut adopter un régime d'imposition trop différent de ceux qui existent ailleurs au pays, en particulier dans les provinces voisines, sans encourir le danger d'un fort mouvement illicite des produits taxés de façon trop différente. Or, si un tel régime était adopté par le Québec, les différences de prix seraient considérables. Sa population aurait tout avantage à s'approvisionner en bière en Ontario et au Nouveau-Brunswick et la population de ces provinces voisines, à s'approvisionner en spiritueux et partiellement en vin au Québec. Aucun gouvernement ne serait satisfait d'une telle situation qui ferait naître des tensions. Un changement aussi radical dans le régime d'imposition n'est en fait possible qu'à la condition que toutes les provinces l'acceptent et l'appliquent simultanément.

En second lieu, une taxe fondée sur la teneur en alcool ne tiendrait pas compte de la qualité des produits. Elle serait exactement la même pour les spiritueux et les vins de haute qualité que pour les produits courants et ordinaires. La taxe aurait donc un caractère régressif; en ne prélevant qu'un montant fixe par gallon d'alcool absolu, l'État allégerait le fardeau fiscal des acheteurs à revenu élevé au détriment des gens à revenu moyen ou faible.

Le caractère régressif de ce mode d'imposition deviendrait encore plus accentué dans le cas de la bière. Ce sont surtout les gens à revenu modeste qui seraient atteints par ce mode de taxation puisque, comme le démontrent des études récentes aux États-Unis, ce sont ces gens qui concentrent leur consommation d'alcool sur la bière, tandis que les personnes jouissant d'une situation financière plus aisée consomment surtout des spiritueux et du vin <sup>(1)</sup>. Les habitudes de consommation ne sont guère différentes au Canada. Le tableau 9-9 résume la structure de la consommation des boissons alcooliques suivant les différentes catégories de revenu. Il indique notamment que les personnes dont le revenu annuel est inférieur à \$2,500 affectent leurs dépenses à l'achat de boissons alcooliques dans une proportion de 73% à la bière, de 22% aux spiritueux et de 5% au vin. Ceux, par contre, dont le revenu dépasse \$10,000 n'affectent à la bière que 36% de leurs dépenses pour l'achat de boissons alcooliques; ils consacrent au vin 11% et aux spiritueux 53% de leurs dépenses. Bref, les personnes dont les revenus sont faibles préfèrent acheter de la bière plutôt que d'autres types de boissons alcooliques.

Un régime d'imposition selon l'alcool absolu contribuerait sans doute à une baisse sensible des prix des spiritueux et les rendrait ainsi plus acces-

---

(1) Voir en particulier: *The Business of Liquor*, National Industrial Conference Board, Inc., New York, 1965.

TABLEAU 9-9

*Répartition des dépenses affectées aux différents types de boissons alcooliques  
selon le revenu au Canada, en 1964*

Revenu	Spiritueux	Vin	Bière	Total
	%	%	%	%
Moins de 2,500.....	22.2	5.0	72.8	100.0
de 2,500 à 2,999.....	26.4	4.8	68.8	100.0
de 3,000 à 3,499.....	31.6	6.5	61.9	100.0
de 3,500 à 3,999.....	32.2	4.7	63.1	100.0
de 4,000 à 4,499.....	32.9	6.0	61.1	100.0
de 4,500 à 4,999.....	26.2	8.0	65.8	100.0
de 5,000 à 5,499.....	29.1	10.1	60.8	100.0
de 5,500 à 5,999.....	40.2	6.1	53.7	100.0
de 6,000 à 6,999.....	32.0	9.5	58.5	100.0
de 7,000 à 7,999.....	45.6	8.4	46.0	100.0
de 8,000 à 9,999.....	44.8	13.6	41.6	100.0
10,000 et plus.....	52.9	10.9	36.2	100.0
Ensemble.....	40.5	9.3	50.2	100.0

Source : *Urban Family Expenditures*, Bulletin 62-527, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, octobre 1968.

sibles aux classes moins fortunées. Il n'en reste pas moins vrai pour cela que même avec un tel régime d'imposition, une bouteille de spiritueux de 25 onces coûterait encore autant que 20 bouteilles de bière de 12 onces. La différence de prix resterait donc considérable.

À notre connaissance, aucun État n'impose les boissons alcooliques proportionnellement à leur teneur en alcool. Tous, cependant, en tiennent compte dans une certaine mesure, lorsqu'ils fixent les taux des taxes qui s'appliquent à chaque type de boissons alcooliques. La raison de la différenciation dans l'imposition est généralement la suivante: si toutes les boissons alcooliques peuvent produire un état d'intoxication, les boissons à forte teneur d'alcool produisent cet état avec des quantités relativement petites et rapidement, alors que le processus d'intoxication est quand même plus laborieux lorsqu'on recourt à des boissons dont la teneur en alcool est faible. De plus, tous les États ont maintenu, sous de multiples formes, le principe d'une imposition plus forte des produits de luxe; la différenciation dans l'imposition des divers types de boissons alcooliques n'en est finalement qu'une variante.

Ce sont ces considérations qui ont inspiré nos propres recommandations de taux de majoration fiscale différenciés: 65% pour les spiritueux et 50% pour le vin. La taxation de la bière doit donc s'établir conformément au

régime proposé et nous recommandons que son taux de majoration fiscale soit de 20%. Selon les prix actuellement en vigueur, la taxe sur la bière serait donc de \$0.35 le gallon au lieu de \$0.29, ou de \$0.63 la caisse de 24 bouteilles de 12 onces au lieu de \$0.51. À ce niveau d'imposition, la bière demeurerait un produit accessible aux gens à faible revenu.

Au chapitre suivant, nous recommandons d'ailleurs une réforme de la commercialisation de la bière, réforme qui pourrait diminuer les frais de sa distribution. La légère augmentation de la taxe que nous proposons serait donc compensée par un régime plus efficace de distribution. Notre recommandation de porter la taxe sur la bière à \$0.35 le gallon liquide, au lieu de \$0.29 à présent, est liée aux recommandations subséquentes que nous faisons en vue de réduire les frais de mise en marché de ce produit. Si le régime de commercialisation de la bière devait rester ce qu'il est, l'augmentation de la taxe sur la bière introduirait un écart de prix suffisamment élevé entre l'Ontario et le Québec pour inciter au commerce illicite.

#### RECOMMANDATION 51

*La taxe sur la bière canadienne devrait être portée à \$0.35 le gallon.*

La bière, canadienne ou importée, n'est pas soumise à la taxe de vente lorsqu'elle est vendue au détail. Dans la mesure où les spiritueux et le vin le sont, cela constitue une discrimination difficile à accepter ou à justifier. S'il y a lieu de maintenir une distinction entre l'imposition des différents types de boissons alcooliques, elle devrait se limiter aux seuls taux d'imposition et ne pas porter sur d'autres parties du régime fiscal. La taxe de vente devrait donc s'appliquer à toutes les boissons alcooliques, y compris la bière, lorsqu'elles sont vendues au détail. Le rendement de la taxe de vente serait accru de quelque \$16 millions; ce montant constituerait une entrée fiscale nette dont bénéficieraient l'État et les municipalités.

Remarquons que la taxe de vente ne s'appliquerait pas aux achats de bière faits par les détenteurs de permis en vue de la revente pour consommation sur place. C'est également le régime que nous avons recommandé pour les spiritueux et le vin. Ce régime existe d'ailleurs en Ontario où seules les boissons vendues au détail sont soumises à une taxe de vente de 10%.

#### RECOMMANDATION 52

*La bière, canadienne ou importée, devrait être soumise à la taxe de vente de 8% lorsqu'elle est vendue au détail.*

Nous avons déjà signalé que la taxe de 8% sur les repas et l'hôtellerie ne s'appliquait pas à la bière vendue dans les tavernes. Ceci nous paraît être une autre anomalie et, à notre avis, la taxe devrait s'appliquer à la bière vendue en bouteilles. Quant à la bière en fût vendue au verre, l'imposition de cette taxe serait malaisée. Un verre de bière se vend en effet à un multiple de \$0.05, soit \$0.20 en général. Comme la taxe s'élèverait à \$0.02, le tavernier,

dans la mesure où il voudrait conserver le prix à un multiple de \$0.05, serait tenté de fixer le prix du verre de bière à \$0.25. Le consommateur subirait donc un préjudice. C'est pour la même raison, semble-t-il, que la bière en fût n'est pas assujettie à la taxe de vente de 10% en Ontario.

#### RECOMMANDATION 53

*La taxe de 8% sur les repas et l'hôtellerie devrait s'appliquer à la bière vendue en bouteilles dans les tavernes.*

### Le cidre

Au moment de la rédaction de ce chapitre, la vente du cidre venait à peine d'être légalisée au Québec. Dans notre rapport sur ce sujet particulier, nous avons recommandé que l'imposition de ce produit soit semblable à celle du vin dans le cas du cidre fort, et de la bière dans celui du cidre léger. Cela veut donc dire que la majoration fiscale du cidre fort serait de 50% et que la taxe sur le cidre léger serait de \$0.35 le gallon. En outre, le cidre, tant léger que fort, serait soumis à la taxe de vente et à la taxe sur les repas et l'hôtellerie de la même manière que le seraient le vin et la bière.

#### RECOMMANDATION 54

*Lorsque l'industrie du cidre sera bien implantée au Québec, le cidre fort devrait être soumis au même traitement fiscal que le vin, et le cidre léger, aux mêmes normes d'imposition que la bière.*

### Conclusion

L'objectif des recommandations contenues dans ce chapitre est double: établir une répartition équitable du fardeau fiscal entre les différentes catégories de boissons alcooliques et corriger les anomalies qui existent dans les lois de la taxe de vente et de la taxe sur les repas et l'hôtellerie concernant les boissons alcooliques.

Nous croyons que les taux de majoration ou de taxe, selon le cas, que nous recommandons permettent de réaliser le premier objectif. Nos propositions respectent aussi les habitudes de consommation de la population suivant son revenu et évitent d'introduire des déséquilibres entre les prix des boissons alcooliques au Québec et ceux dans les autres provinces. Ces recommandations, répétons-le, n'ont pour but ni d'augmenter ni de diminuer les recettes fiscales provenant des boissons alcooliques, mais de les répartir équitablement. Rappelons qu'il appartient à l'État de fixer le niveau général d'imposition parce que c'est lui qui détermine le niveau des dépenses publiques et la façon dont il entend les financer.

En outre, certaines de nos recommandations visent à corriger certaines anomalies des lois de la taxe de vente et de la taxe sur les repas et l'hôtellerie concernant les boissons alcooliques. Ces corrections se traduiraient par un accroissement net du rendement de ces deux taxes d'environ \$13 millions.

Au chapitre précédent, nous avons décrit l'imposition fédérale sur les boissons alcooliques. Celle-ci présente également des anomalies, mais il ne nous appartient pas de faire des recommandations à ce sujet. Ainsi, nous comprenons difficilement le niveau de taxation exceptionnellement élevé auquel sont soumis les vins mousseux. Il nous paraît aussi étonnant que le gouvernement fédéral retire autant des taxes sur les boissons alcooliques que les gouvernements provinciaux. Rappelons à ce propos le vœu qu'exprimait déjà la Commission Bélanger: le partage de l'assiette fiscale devrait assurer aux gouvernements provinciaux une part plus large des revenus provenant de la consommation des boissons alcooliques.

---

## **Chapitre dixième**

---

### ***Le commerce***

Le mandat de notre Commission nous demande de:

« rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement ».

Dans le cadre de ce mandat, nous avons déjà recommandé deux réformes majeures. D'abord, nous avons préconisé la constitution d'une Régie des débits de boissons qui serait complètement indépendante de l'organisme responsable du commerce. Nous avons ensuite recommandé un nouveau régime de majoration des boissons alcooliques: une majoration fiscale qui serait distincte de la majoration commerciale. Les taxes sur les alcools seraient donc perçues indépendamment de leur régime de commercialisation.

Nous devons encore poser une autre question importante, celle de savoir qui devrait assurer le commerce des boissons alcooliques. Faut-il garder ce commerce au monopole d'État ou le confier à l'entreprise privée?



## Monopole d'État ou entreprise privée

Depuis l'instauration du monopole d'État en 1921, on ne s'est jamais demandé sérieusement si le commerce des spiritueux, du vin et de la bière importée devrait être confié à l'entreprise privée. C'est seulement au cours de la grève de 1968 que le public a commencé à s'interroger sur le sujet, en particulier sur l'efficacité de la Régie. Des comparaisons, faites surtout avec l'Ontario, ont mis en lumière certaines déficiences du régime actuel de commercialisation. C'est alors que d'aucuns ont suggéré que le commerce des alcools soit confié à l'entreprise privée, à l'instar de nombreux États américains. D'une part, disait-on, une grève ne pourrait paralyser en même temps tous les détaillants de boissons alcooliques et, d'autre part, l'entreprise privée serait beaucoup plus efficace que le monopole d'État.

Dans ce contexte, on aurait pu s'attendre à ce que la majorité des mémoires qui nous ont été soumis recommandent la remise du commerce des boissons alcooliques à l'entreprise privée. Or, peu nombreux sont ceux qui ont suggéré cette solution. La grande majorité des organismes, tout en déplorant une certaine inefficacité, ont préconisé le maintien du monopole d'État pourvu que l'on améliore son fonctionnement. Les raisons qui militent en faveur du maintien d'une régie d'État dans ce domaine sont résumées ci-après.

En premier lieu, le régime actuel existe depuis 1921 et a donc une longue tradition. Il n'est pas unique en son genre, puisqu'il existe dans toutes les autres provinces canadiennes et dans seize États américains. Le remplacement d'une institution est toujours une opération coûteuse; il ne faut y songer que lorsque l'institution existante ne peut être sensiblement améliorée. Certes, il ne fait pas de doute que le fonctionnement de la Régie laisse à désirer et nous avons déjà relevé un certain nombre de lacunes. Nous en mentionnerons d'autres dans les chapitres subséquents. Ces lacunes peuvent être corrigées et elles ne condamnent pas l'institution actuelle sans rémission.

En second lieu, c'est moins le régime de monopole d'État lui-même qui est en cause que son fonctionnement. Une entreprise d'État bien administrée, à l'abri des ingérences politiques, peut et doit être aussi efficace qu'une entreprise privée. Les exemples d'entreprises d'État efficaces ne manquent pas.

Lorsqu'une institution ne fonctionne pas à la satisfaction générale, il ne faut pas se hâter d'en attribuer la responsabilité directement à ses employés; en effet, pourrait-on prétendre que l'inefficacité de l'institution qui nous préoccupe, la Régie, est due à ses quelque 3,000 employés? Il est sans doute vrai de dire qu'un certain nombre d'entre eux ont été nommés pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le commerce efficace des boissons alcooliques; cette constatation n'est cependant pas encore suffisante pour condamner l'ensemble des employés de la Régie. Il suffit de soustraire l'engagement des employés de la Régie à toute influence extérieure et de leur donner une formation appropriée en vue d'améliorer leur efficacité au travail. C'est la politique suivie par toutes les grandes entreprises à rendement élevé;

il n'y a pas de raison qu'il n'en soit pas ainsi pour la Régie. Dans le présent rapport, nous formulons plusieurs recommandations qui devraient rendre le monopole d'État beaucoup plus efficace.

En troisième lieu, et c'est peut-être la raison principale, un régime de distribution des boissons alcooliques confié à l'entreprise privée risque d'être plus coûteux que le monopole d'État. Une telle affirmation est sans doute surprenante à première vue. Il faut admettre cependant que l'efficacité ne dépend pas uniquement du talent et de l'effort déployés par les administrateurs et les employés d'une entreprise; elle dépend aussi, et dans une large mesure, du nombre d'unités — firmes ou points de vente — qui composent un commerce. Un trop grand nombre d'unités n'est pas nécessairement une bonne chose; cette multiplicité conduit à un faible degré d'utilisation des capitaux investis et de la main-d'œuvre engagée. Or, comme il faut tout de même rétribuer ces facteurs de production au prix qui prévaut sur le marché, il en résulte un coût global beaucoup plus élevé que celui qui existerait si le nombre d'entreprises ou de points de vente était calibré plus adéquatement par rapport à la demande. Un chiffre d'affaires insuffisant pour chaque entreprise, lorsque leur nombre est trop élevé, les condamne à l'inefficacité, et cela indépendamment de la volonté et des efforts de leurs administrateurs et de leurs employés.

Nous savons que ce problème de la dimension insuffisante des entreprises pour être efficaces et vraiment concurrentielles existe dans tous les pays et dans de nombreux secteurs de l'activité économique. C'est pour cette raison que tant de pays encouragent, par leur législation, des fusions d'unités trop petites et de ce fait non viables. Sans parler de l'industrie manufacturière, il nous suffira de rappeler l'existence de tels problèmes au Québec dans l'agriculture, dans la distribution de l'essence et dans celle, plus proche de notre sujet spécifique, de la bière. Nous verrons plus loin que la distribution de la bière coûte trois fois plus au Québec qu'en Ontario, et cela principalement parce qu'il y a 7,000 détaillants de bière au Québec alors qu'il n'y en a moins de 500 en Ontario pour une population plus importante.

Les études faites à ce sujet aux États-Unis démontrent que le monopole de distribution des boissons alcooliques est plus avantageux et pour l'État et pour le consommateur que la distribution par l'entreprise privée. Lorsque l'on compare les États « à monopole » et les États « libres », on voit que les premiers retirent des recettes fiscales plus élevées et que les prix de vente des boissons alcooliques y sont plus bas. Le tableau 10-1 résume les conclusions d'une étude faite à ce sujet.

De ces résultats nous ne tirons aucunement la conclusion que l'entreprise d'État est plus efficace en soi que l'entreprise privée. S'ils semblent indiquer une plus grande efficacité de fait d'un régime de distribution des boissons alcooliques par rapport à l'autre, c'est en grande partie à cause du nombre limité de points de vente dans le premier cas, et trop élevé dans le second.

TABLEAU 10-1

*Comparaison entre le régime du monopole d'Etat et celui de l'entreprise privée en ce qui concerne la commercialisation des spiritueux aux Etats-Unis, en 1961*

Régime	Prix moyen d'une bouteille de spiritueux connu	Recettes fiscales	
		Par habitant	Par gallon de spiritueux
Monopole d'État .....	\$4.35	\$6.55	\$5.93
Entreprise privée .....	4.85	3.22	2.35

*Remarque :*

Il s'agit de moyennes pour 16 États où existe un monopole d'État et de 31 États où la distribution des boissons alcooliques est laissée à l'entreprise privée.

Source : Simon, Julien L.: *The Economic Effects of State Monopoly of Packaged Liquor Retailing*, Journal of Political Economy, vol. 74, 1966, p. 188 à 194.

Il faut aussi souligner un autre point important concernant les États à commerce libre de boissons alcooliques. Tous les États « libres », à l'exception de trois, ont adopté des lois dites de *Fair Trade* ou de « concurrence loyale ». Ces lois obligent tous les détaillants à vendre leurs produits à des prix uniformes et éliminent ainsi la concurrence sur les prix. Ceci signifie que, à cause du trop grand nombre de détaillants de boissons alcooliques et du peu de bénéfices que chacun réaliserait si les prix étaient laissés au jeu de la concurrence, l'État intervient pour établir un prix uniforme. Le moins qu'on puisse dire est que le régime dit de concurrence libre perd ainsi l'essentiel de ce qui devrait constituer sa supériorité.

Il y a, toutefois, trois États américains où les prix sont réellement libres: l'Alaska, le Missouri et le Texas. Dans ces États, les prix sont légèrement inférieurs à ceux des États « à monopole », mais les recettes fiscales provenant du commerce des boissons alcooliques y sont moindres.

Après cette présentation concise des résultats significatifs des deux régimes de commercialisation aux États-Unis, il faut répondre à la question suivante: que se passerait-il au Québec si la décision était prise de remplacer la Régie des alcools par l'entreprise privée? Comme une des principales raisons de l'existence même de notre Commission est la recherche d'une réponse à cette question, nous y avons consacré une attention particulière. Notre réponse est conditionnée par l'ensemble des éléments que nous venons de dégager. À ce point, nous en présentons une synthèse appliquée au Québec, avec quelques éléments supplémentaires pertinents au sujet.

Le régime de distribution d'un produit quelconque est efficace à la condition qu'il mette à la disposition des consommateurs des produits de

bonne qualité au moindre coût possible. Cette règle doit évidemment s'appliquer à la distribution des boissons alcooliques au Québec.

La dénomination « boissons alcooliques » couvre un éventail de produits divers dont la qualité varie considérablement. Rares sont les personnes qui peuvent prétendre à une connaissance approfondie dans ce domaine; la plupart doivent faire confiance aux distributeurs quant à la qualité du produit. Un contrôle de qualité sévère s'impose donc en vue de protéger le consommateur. Remarquons que ceci n'est nullement une critique du circuit commercial qui existe au Québec; ce n'est pas sa bonne foi qui est mise en doute. Nous désirons simplement attirer l'attention sur le fait que ce commerce est difficile; il exige des connaissances particulières et requiert des installations perfectionnées de contrôle de qualité. Qu'il nous suffise de reproduire quelques passages d'un article récent du journal *Le Monde*, écrit par un connaisseur hors pair dans le domaine, La Reynière:

« Récemment, la télévision belge a fait connaître les résultats d'une expertise réalisée par un jury de spécialistes (présidé par un inspecteur de l'Institut national des appellations d'origine de France). Il s'agissait de beaujolais achetés dans les supermarchés de Bruxelles et chez des marchands de vins importateurs. Sur 56 bouteilles portant la mention « appellation contrôlée », 24 n'en étaient point, 12 étaient douteuses et 20 seulement pouvaient être certifiées du vrai beaujolais. Et encore, sur ces 20, les connaisseurs peuvent-ils distinguer deux vins de bonne qualité, pour onze de qualité moyenne et sept médiocres.

En résumé: 2 bouteilles d'honnête beaujolais sur 56. Voilà ce que l'on donne à boire aux étrangers au nom du vignoble français.

Un négociant, un importateur, peuvent parfaitement vendre à l'étranger, sous appellation, un réginglard quelconque.

Nous en eûmes exemple, récemment à Jersey... Des domaines inconnus, des châteaux « bidon », des vins d'imposteurs. Qui nous dira ce que contenait cette bouteille de « Rosalinda », cette autre de « Château de France » et de « Sauvignon Vieux Léon » ? Sans compter le « Marée dry » ! Et bien d'autres. . .

Mieux, nous avons, sous des étiquettes connues, trouvé des vins. . . pour le moins bizarres. Comme si au vin d'origine, acheté en tonneau, les étiquettes à part, un autre vin avait été substitué pour être mis en bouteille en son nom. Cela existe, et le service des fraudes est impuissant ». <sup>(1)</sup>

Même si le problème de qualité paraît être particulièrement aigu dans le cas des vins, il ne faudrait pas en déduire qu'il n'existe pas pour d'autres produits. Il se pose également pour les spiritueux, où nous trouvons aussi une grande variété de produits différenciés. Il s'y complique même du fait de l'existence des produits frelatés qui, à la limite, peuvent s'avérer dangereux pour la santé.

---

<sup>(1)</sup> La Reynière: *Malfaiteurs du vin*, *Le Monde*, 19 juin 1970.

Ceci pour dire que le commerce des boissons alcooliques suppose un contrôle sévère. Un tel contrôle n'est pas aisé à imaginer dans un régime de commercialisation fortement décentralisé.

Quant aux prix auxquels les boissons alcooliques pourraient se vendre, advenant la disparition du monopole d'État et la remise de ses activités à l'entreprise privée, nous doutons sérieusement qu'ils puissent diminuer. Lorsqu'on parle de la baisse des prix qui suivrait une telle opération, on a souvent des vues simplistes sur le fonctionnement du régime. Le public en général croit trop facilement que les « bénéfices nets » de la Régie représentent des profits, alors qu'ils ne sont en réalité que des recettes fiscales. Évidemment, si les boissons n'étaient plus imposées, leurs prix baisseraient considérablement. Cette constatation est aussi vraie pour les boissons alcooliques que pour n'importe quel autre produit, sauf que, pour les premiers, l'imposition est beaucoup plus lourde. Mais il serait irréaliste de préconiser l'élimination des taxes sur les boissons alcooliques.

Si le commerce des boissons alcooliques était remis à l'entreprise privée, la plupart des magasins d'alimentation seraient intéressés à en vendre. Les quelque 7,000 détenteurs de permis de vente de bière désireraient sans doute ajouter les boissons alcooliques à leur éventail de produits offerts aux consommateurs. Comment pourrait-on refuser le permis à l'un alors qu'on l'accorde à l'autre ?

En vue de savoir ce que deviendraient les prix des boissons alcooliques dans ces conditions, il faut analyser ce qui se passe dans le commerce de la bière.

Comme nous le signalons souvent dans ce rapport, le prix de la bière canadienne, vendue par les épiciers indépendants au Québec, est plus élevé chez nous que dans l'Ontario. Or, le prix qu'obtiennent nos brasseurs est inférieur à celui obtenu par les brasseurs de la province voisine et la taxe sur la bière est moins élevée au Québec qu'en Ontario. Le moins que l'on puisse dire est qu'un tel résultat est plutôt décevant.

Comme l'a montré le tableau 8-14, le prix reçu par le brasseur pour une caisse de 24 bouteilles de 12 onces est de \$1.70, les taxes fédérales et provinciales représentent \$1.55, les frais de livraison de la bière aux détaillants sont de \$0.41 et la majoration commerciale appliquée par le détaillant est de \$1.29. Par conséquent, du prix total de \$4.95 d'une caisse de bière dans la région de Montréal, 34.3% va au brasseur, 31.4% aux gouvernements fédéral et provincial, et 34.3% représente les frais globaux de distribution. Le tableau 10-2 nous montre la répartition du prix que le consommateur doit payer pour les spiritueux et la bière. Il indique qu'il y a des disparités considérables dans les systèmes de distribution et que celui du commerce privé apparaît particulièrement coûteux. En effet, les frais de distribution des spiritueux ne dépassent pas 14% alors que ceux de la bière atteignent presque 35%.

On pourrait évidemment prétexter que cette structure des prix est trop influencée par la différence qu'il y a dans l'imposition provinciale. Il peut

TABLEAU 10-2

*Structure des prix aux consommateurs des spiritueux et de la bière*

	Spiritueux canadiens	Spiritueux importés	Bière canadienne (Région de Montréal)
	%	%	%
Part du fabricant.....	18.7	14.4	34.3
Part du gouvernement fédéral.....	28.4	27.0	21.0
Part du gouvernement provincial.....	39.2	45.2	10.4
Frais de distribution <sup>(1)</sup> .....	13.7	13.4	34.3
TOTAL.....	100.0	100.0	100.0

*Remarque :*

<sup>(1)</sup> Les frais de distribution des spiritueux ont été calculés à raison de 25% du prix de revient à la Régie.

Sources : Tableaux 8-6, 8-8, 8-10, 8-11 et 8-14

être utile, par conséquent, d'exprimer le coût de la distribution par rapport à la valeur du produit après que seules les taxes fédérales ont été acquittées, en faisant abstraction de toute imposition provinciale. Les résultats ne sont guère plus encourageants. La part de la Régie, y compris le fret, les assurances et le bris, par rapport à la valeur du produit après paiement des taxes fédérales, s'établit à 22.4% pour les spiritueux canadiens et à 24.4% pour les spiritueux importés. Les frais de distribution de la bière, calculés dans les mêmes conditions, sont de 38.3%.

On pourrait peut-être aussi argumenter que les frais de distribution de la bière par les brasseurs sont trop élevés et faussent les résultats. Nous pouvons donc calculer une troisième variante de ces parts, mais cette fois-ci en incluant les frais de transport et de distribution aux détaillants dans la valeur du produit au lieu de les inclure dans la marge commerciale. Encore une fois, les résultats ne sont pas sensiblement affectés. La part de la Régie est de 12.2% sur les spiritueux canadiens et de 11% sur les spiritueux importés. Cette part représente 26.1% pour la bière chez les épiciers indépendants.

De quelque façon que nous utilisions les données, elles prouvent toutes que le circuit commercial privé est le régime de distribution le plus coûteux. La raison principale de cet état de choses réside dans le fait qu'il y a quelque 7,000 points de vente de bière, alors qu'il n'y en a que 237 pour les spiritueux et le vin. D'une part, les frais de distribution de la bière, des brasseries aux détaillants, sont très élevés: les camions de chaque brasserie font le tour des

épiciers indépendants et déposent, semaine après semaine, quelques caisses, ou, au maximum, quelques dizaines de caisses chez chacun. Le transport des boissons aux différents magasins de la Régie peut, par contre, être rationalisé. D'autre part, avec l'éparpillement du marché entre quelques milliers de magasins, le chiffre d'affaires de chacun est plutôt restreint. Pour réaliser des bénéfices quelque peu intéressants sur la bière, il a donc fallu fixer la majoration commerciale à un niveau élevé. Le monopole d'État ne connaît évidemment pas de problème analogue, et il peut fonctionner avec une majoration commerciale beaucoup moindre.

Et les avantages de la concurrence ? Les chiffres ne les prouvent point. La raison en est bien simple. En fait, le commerce de la bière n'est pas effectué dans des conditions normales de concurrence, mais plutôt dans un régime qui ressemble étrangement au *Fair Trade* américain, sans en porter le nom.

Comme nous l'avons vu, le *Fair Trade* est la fixation de prix-plancher par l'État; aucun détaillant n'a le droit de vendre le produit au-dessous du prix déterminé; la concurrence ne peut donc influencer sur les prix. Au Québec, nous n'avons pas de loi de *Fair Trade*, mais le résultat n'est guère différent. En effet, alors que le commerce de détail de la bière aurait dû être un commerce concurrentiel, on a toujours refusé d'accorder des permis de vente de bière aux magasins d'alimentation reliés à des groupes, aux supermarchés et aux épiceries situées dans des magasins à rayons multiples, soit aux entreprises commerciales qui auraient pu exercer une influence bénéfique sur les prix. L'inefficacité règne donc dans la distribution de la bière et le régime en vigueur relève bien plus de l'assistance sociale que de sa prétendue inspiration de la libre entreprise.

Une considération supplémentaire est entrée en ligne de compte lorsque nous avons étudié cette question. Elle concerne le choix des produits offerts aux consommateurs. On entend parfois dire que, si l'entreprise privée était responsable du commerce des boissons alcooliques, les consommateurs pourraient choisir dans un éventail de produits bien plus large qu'à l'heure actuelle. Signalons que la liste no 78 de la Régie, de juillet 1970, contient près de 1,200 inscriptions, ce qui est quand même très respectable. Nous reconnaissons qu'il y aurait probablement quelques magasins hautement spécialisés, particulièrement dans les grands centres, qui pourraient offrir une variété de produits comparable à celle de n'importe quel magasin de la Régie. Par contre, il est vraisemblable que dans la majorité des cas, le choix du consommateur ne porterait que sur une gamme singulièrement réduite de boissons alcooliques. Il en est ainsi pour toutes les autres marchandises et il n'y a aucune raison de supposer qu'il en serait autrement pour les boissons alcooliques.

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'il est préférable de conserver le régime actuel de commercialisation des boissons alcooliques, en y apportant, bien entendu, les améliorations nécessaires. En un mot, il vaut mieux

donner la chance à un régime amélioré de faire ses preuves plutôt que de tout chambarder.

#### RECOMMANDATION 55

*Le régime de commercialisation des boissons alcooliques devrait, sauf pour certains produits, continuer d'être assuré par un monopole d'État dont les structures seraient améliorées.*

#### Les achats par les détenteurs de permis

La réforme de la commercialisation des boissons alcooliques que nous recommandons ne modifierait aucunement le mode d'approvisionnement des détenteurs de permis. Les débitants achèteraient les spiritueux, le vin, le cidre et la bière importée exclusivement du monopole d'État. Quant à la bière canadienne, ils continueraient, comme par le passé, à l'acheter directement des brasseurs ou de leurs agents autorisés. Rappelons que tous ces achats faits par les détenteurs de permis seraient exempts de la taxe de vente de 8%.

#### RECOMMANDATION 56

*Les détenteurs de permis devraient acheter les spiritueux, le vin, le cidre et la bière importée exclusivement du monopole d'État; ils continueraient à acheter la bière canadienne directement des brasseurs ou de leurs agents autorisés.*

Tous les produits achetés par la Régie sont acheminés à l'heure actuelle dans ses entrepôts. Ce n'est qu'à partir de ceux-ci qu'ils sont ensuite expédiés à ses magasins ou aux débitants. Dans bien des cas, cette double manutention est nécessaire; dans d'autres, elle nous semble inutile et onéreuse. On devrait employer une méthode que les grossistes utilisent souvent, celle de faire livrer directement des fournisseurs aux clients certaines marchandises lorsque les quantités le justifient. En d'autres termes, la Régie prendrait les commandes des débitants ou de ses propres magasins et, chaque fois qu'elle y trouverait avantage, les ferait livrer directement sans passer par ses entrepôts. Il ne s'agirait évidemment pas de ventes faites directement par les fabricants ou les importateurs, mais de livraisons faites à la demande de la Régie.

#### RECOMMANDATION 57

*Le monopole d'État devrait faire livrer des boissons alcooliques directement des fournisseurs aux débitants et à ses propres magasins chaque fois que le procédé s'avérerait avantageux.*

#### Les achats pour consommation à domicile

Quant à la consommation à domicile, nous proposons un régime de distribution qui est sensiblement différent du régime actuel et qui a pour



objectif de stimuler la concurrence et de rendre plus accessibles les boissons alcooliques au public en général, tout en maintenant un haut degré d'efficacité.

***Les spiritueux et la bière importée***

Les spiritueux et la bière importée pour consommation à domicile continueraient à être distribués exclusivement par le monopole d'État.

**RECOMMANDATION 58**

*Les spiritueux et la bière importée, pour consommation à domicile, devraient continuer à être distribués en exclusivité par le monopole d'État.*

Il y a dans le Québec des régions dont la population est de faible densité. Il ne serait pas rentable d'ouvrir des magasins de la Régie dans ces endroits. Cependant, ces consommateurs éloignés ont droit de recevoir un service adéquat sans être contraints à de longs déplacements pour s'approvisionner. Il serait normal de faire exception à la règle générale dans leur cas. Nous recommandons donc que la Régie fasse appel à des représentants — épiciers, marchands généraux, pharmaciens, etc. — pour vendre en son nom les spiritueux et la bière importée. Cette pratique existe dans plusieurs provinces. L'Ontario, par exemple, possède quelque 30 agents autorisés à vendre des boissons alcooliques dans certains centres éloignés; le Manitoba en a environ 60 et la Saskatchewan, quelque 70. Il est bien évident que le nombre de ces agents devrait être limité aux régions où l'établissement d'un magasin de la Régie ne pourrait être justifié.

**RECOMMANDATION 59**

*Dans les régions à faible densité de population, le monopole d'État devrait autoriser certains agents à vendre pour son compte des spiritueux et de la bière importée.*

Le choix des centres et des agents devrait relever exclusivement du conseil d'administration du monopole d'État. Seules des considérations commerciales devraient orienter ses décisions. Il ne s'agirait pas d'un privilège, mais d'un simple mandat confié à une personne responsable et qualifiée, comme la chose existe dans le cours normal des affaires.

Les agents seraient donc des mandataires liés par contrat à la Régie et devraient vendre ses produits aux mêmes prix que celle-ci, taxe de vente incluse. Elle leur accorderait un escompte raisonnable, disons de 5% à 10%. En somme, ils devraient en tous points se conformer aux exigences de la Régie sous peine d'annulation de leur contrat.

**RECOMMANDATION 60**

*Les agents seraient des mandataires du monopole d'État et devraient se conformer en tous points à ses exigences.*

En calculant le prix de vente de ses produits, tout commerçant en majore le prix afin de couvrir ses frais d'exploitation et de réaliser un bénéfice. Les taux de majoration varient fortement d'un commerce à l'autre et même d'un produit à l'autre vendu par la même entreprise. Ces variations dépendent en bonne partie de la vitesse de rotation des stocks. En effet, plus les stocks s'écoulent rapidement et efficacement, plus fortes sont les ventes par employé ou par dollar de capital investi. Les dépenses se répartissent donc sur un plus grand nombre d'unités; dans un tel cas, le taux de majoration sera moins élevé. Si, par contre, le roulement des stocks est lent, le taux de majoration doit nécessairement être plus élevé parce que les marchandises encombrant le magasin et procurent moins de revenus que celles qui s'écoulent rapidement.

Nous avons vu, au chapitre précédent, qu'avec un taux moyen de majoration commerciale de 25%, le monopole d'État pourrait faire ses frais et réaliser un bénéfice de 10% sur le capital utilisé. S'il s'agissait d'une entreprise soumise au mécanisme de la concurrence, ses administrateurs auraient l'entière liberté de fixer les taux de majoration appropriés à chaque produit et même à chaque marque en fonction du roulement des stocks et du jeu de la concurrence. Dans le cas d'un monopole, deux dangers doivent être évités: celui d'utiliser la majoration commerciale pour réaliser des bénéfices exorbitants ou pour camoufler son inefficacité d'une part, et celui d'exercer du favoritisme à l'endroit d'une marque en particulier au détriment des marques concurrentes d'autre part. Il y aurait en conséquence lieu de fixer des limites, minimale et maximale, en dedans desquelles les taux de majoration pourraient varier. Le taux de majoration commerciale étant d'environ 25%, ces limites pourraient être fixées à 20% et à 30%. En d'autres termes, à l'intérieur de ces limites, la Régie serait libre de fixer les taux de majoration appropriés pour chaque type de produit et même pour chaque marque. L'écart serait suffisamment large pour tenir compte de la vitesse de rotation des stocks et suffisamment restreint pour éviter le favoritisme.

Ces limites seraient fixées par le Conseil des ministres et ne pourraient être modifiées que sur demande expresse du monopole d'État et après une enquête approfondie portant sur les motifs du changement. Il faut surtout éviter qu'on ne fasse augmenter indûment la limite supérieure en vue d'éponger une mauvaise administration.

#### RECOMMANDATION 61

*Les taux de majoration commerciale pour chaque marque de spiritueux et de bière importée seraient déterminés par le monopole d'État, mais ne devraient pas être inférieurs à 20% et supérieurs à 30%. Ces limites seraient déterminées par le Conseil des ministres.*

#### **Le vin**

Si nous sommes favorables à ce que la Régie des alcools du Québec conserve l'exclusivité de la vente au détail des spiritueux et de la bière im-

portée, nous croyons qu'il en va autrement pour le vin. Nous avons mentionné, au chapitre huitième, qu'il existait une tendance marquée à utiliser plus de vin dans la préparation et à l'occasion des repas. Il nous apparaît donc souhaitable que la ménagère puisse se procurer du vin aux endroits où elle achète ordinairement les produits alimentaires, que ce soit l'épicerie indépendante, le supermarché d'alimentation, l'épicerie reliée à un groupe ou même la section d'épicerie d'un magasin à rayons multiples. En d'autres termes, tout en gardant l'exclusivité de la vente des spiritueux et de la bière importée, la Régie n'aurait pas l'exclusivité de la vente du vin; elle en partagerait le marché avec les magasins d'alimentation.

Remarquons que cet élargissement du mode de commercialisation du vin ne porterait que sur la vente aux consommateurs et non sur la vente aux débitants. Ces derniers continueraient de s'approvisionner exclusivement à la Régie. C'est là d'ailleurs qu'ils s'approvisionneraient de spiritueux et de bière importée. Avec la disparition de la surtaxe de 5% et de la taxe de vente de 8% que doivent acquitter présentement les débitants lorsqu'ils achètent leurs produits auprès de la Régie, les débitants n'auraient aucun avantage à s'approvisionner dans les magasins d'alimentation qui, eux, seraient obligés d'appliquer la taxe de vente de 8% à toutes les ventes de vin.

#### RECOMMANDATION 62

*La vente au détail du vin devrait être confiée non seulement au monopole d'État, mais également aux magasins d'alimentation: épiceries indépendantes, supermarchés, épiceries reliées à des groupes, coopératifs ou autres, et épiceries situées dans des magasins à rayons multiples.*

En somme, nous recommandons un régime commercial mixte pour la vente au détail du vin. Contrairement aux spiritueux et à la bière importée, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'établir des limites, minimale et maximale, aux taux de majoration commerciale du vin. Ceux-ci seraient soumis aux mécanismes du marché.

#### RECOMMANDATION 63

*Dans le cas du vin, les taux de majoration commerciale devraient être soumis aux mécanismes de la concurrence.*

En ce qui concerne le vin vendu par les magasins d'alimentation, la Régie n'aurait qu'un rôle d'importateur ou de grossiste, ce qui assurerait le contrôle des recettes fiscales et celui de la qualité des produits. Les taux de majoration commerciale que la Régie appliquerait à ce titre seraient nécessairement peu élevés.

Toutefois, afin que la Régie ne soit pas obligée de transiger avec un trop grand nombre de détaillants, il y aurait sans doute avantage à ce qu'elle puisse faire appel aux mécanismes de distribution qui existent déjà. Par

exemple, les épiciers en gros, qui desservent présentement un grand nombre de magasins d'alimentation, pourraient servir d'intermédiaires entre la Régie et leurs clients. En d'autres termes, la Régie, comme toute autre entreprise, choisirait les canaux de distribution les plus économiques. Les marges commerciales de chaque intermédiaire seraient évidemment restreintes. L'objectif est de fournir un meilleur service aux consommateurs, tout en maintenant des prix raisonnables.

Nous croyons que la Régie peut assurer la distribution du vin moyennant une majoration commerciale de 25%. Le consommateur pourrait donc s'approvisionner dans les magasins de la Régie à ces conditions. Les magasins d'alimentation seraient libres d'appliquer la majoration commerciale qui leur convient. Il leur appartiendrait de déterminer quelle serait la différence de prix que leurs clients pourraient accepter pour éviter de se déplacer jusqu'au plus proche magasin de la Régie.

#### *Le vin de messe*

La Régie maintient deux magasins exclusifs pour la vente du vin de messe; l'un est situé à Montréal et l'autre à Québec. Le taux de majoration sur ce produit varie, selon les types de vin, entre 36% et 86%, alors qu'il se situe en moyenne à 92% sur les autres vins. La qualité du vin de messe fait l'objet d'analyses périodiques par des chimistes désignés par le clergé.

Malgré l'attention spéciale accordée à ce produit bien particulier, les ventes de vin de messe par la Régie ont diminué considérablement depuis quelques années. Ainsi, de \$310,000 qu'elles étaient au cours de l'exercice 1964/65, elles n'étaient plus que de \$94,000 en 1969/70. Alors qu'elles représentaient en 1964/1965, plus de 1.6% des ventes totales de vin, les ventes de vin de messe ne représentent aujourd'hui que 0.23%.

Comment expliquer une telle baisse? Le nombre de prêtres a diminué à peine de 5% au cours de la période étudiée et la très grande majorité d'entre eux, plus de 95%, célèbrent encore la messe tous les jours. Il s'est donc produit un déplacement substantiel des achats de vin de messe vers les provinces voisines, notamment vers l'Ontario.

Les prix ne sont pourtant pas inférieurs en Ontario. Toutefois, les vendeurs ontariens d'articles religieux, qui sont en même temps autorisés à vendre du vin de messe dans leur province en vendent également au Québec sans percevoir la taxe de vente de 10% applicable à ce produit en Ontario. En outre, alors qu'ils doivent verser 10.5% de la valeur de leurs ventes faites en Ontario à la régie des alcools de cette province, ils sont exemptés de tels versements lorsqu'ils vendent le produit dans une autre province. Cela leur donne un avantage appréciable. On sait que toute marchandise livrée d'une province à une autre n'est pas assujettie aux taxes imposées par la province d'origine. Ainsi, le vin de messe acheté dans l'Ontario pour livraison au Québec n'est pas soumis à la taxe de vente de 10% et au droit de 10.5% imposés par l'Ontario. La Régie des alcools du Québec ne touche aucune recette fiscale sur ces ventes puisqu'elles n'ont pas été faites par elle.

Par ailleurs, le vin de messe n'est pas taxé au Québec en vertu de l'article 15 (p) de la *Loi de l'impôt sur la vente en détail* qui exempté les biens vendus à des fabriques pour les fins du culte.

TABLEAU 10-3

*Les ventes de vin de messe et ventes totales de vin au Québec, de 1964/65 à 1969/70*

Exercice	Ventes totales de vin	Vin de messe	
		montant	% par rapport aux ventes totales de vin
	(en milliers de dollars)		%
1964/65.....	\$19,339.0	\$309.9	1.60
1965/66.....	28,504.0	285.3	1.00
1966/67.....	31,427.0	160.5	0.51
1967/68.....	34,850.0	156.1	0.45
1968/69.....	24,808.0	73.9	0.30
1969/70.....	41,360.0	94.1	0.23

Sources : États financiers et renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Quant à la distribution de ce produit au Québec, le régime de deux magasins exclusifs ne semble plus satisfaire les exigences du clergé. On nous a affirmé que nombreuses sont les fabriques et les communautés religieuses qui préfèrent que le vin de messe leur soit livré plutôt que d'aller s'approvisionner elles-mêmes à Québec ou à Montréal.

Le problème du vin de messe comporte trois aspects: le commerce illicite, le régime de distribution et l'imposition.

Le ministère de la Justice devrait s'efforcer de faire cesser le commerce illicite du vin de messe. Même s'il s'agit d'un volume marginal de vin vendu par des commerçants d'articles religieux dans le but premier de rendre service, ce n'est pas une raison suffisante pour continuer à tolérer une transgression aussi évidente de la loi.

Quant au régime de distribution, nous croyons que les magasins exclusifs n'ont plus leur raison d'être. Le vin de messe devrait être vendu dans les magasins de la Régie ou confié, en agence, à des vendeurs spécialement autorisés à cette fin. Nous nous abstenons de faire une recommandation sur un problème aussi particulier. C'est la Régie qui devrait en discuter avec les autorités ecclésiastiques en vue de mettre sur pied le régime qui conviendrait le mieux à tous les intéressés.

Au sujet du troisième point, celui de l'imposition, nous avons signalé que la majoration globale du vin de messe variait de 36% à 86%, alors que le taux moyen de majoration sur le vin était de 92%. Par ailleurs, le vin de messe n'est pas présentement soumis à la taxe de vente. Comme toutes les boissons alcooliques seraient assujetties à cette taxe, selon le régime que nous proposons, nous croyons qu'il devrait en être ainsi pour le vin de messe, quitte à le soumettre à une majoration fiscale de 12.5% seulement. La détermination du taux de majoration commerciale serait laissée à la Régie. Selon ce régime, les prix des vins de messe seraient sensiblement les mêmes qu'à l'heure actuelle, sauf pour les vins de premiers choix qui se vendraient meilleur marché.

#### RECOMMANDATION 64

*Le vin de messe devrait être assujéti à la taxe de vente comme toute autre boisson; la majoration fiscale serait de 12.5% et la majoration commerciale serait déterminée par le monopole d'État.*

#### **La bière canadienne**

Comme nous l'avons déjà mis en évidence, le régime actuel de distribution de la bière au Québec est loin d'être efficace. Le tableau 10-4 indique, en effet, qu'une caisse de bière de 24 bouteilles de 12 onces se vend \$0.45 de plus au Québec qu'en Ontario. Par contre, le brasseur et l'État québécois reçoivent respectivement \$0.30 et \$0.37 de moins par caisse. Cette situation résulte du fait qu'au Québec les frais de distribution sont beaucoup plus élevés qu'en Ontario. En effet, et en premier lieu, les coûts de la livraison d'une caisse de bière des brasseries aux magasins de détail s'élèvent à \$0.41 au Québec alors qu'ils ne sont que de \$0.11 en Ontario; en second lieu, le commerce de détail retient au Québec \$1.29 pour mettre une caisse de bière à la portée du consommateur, alors qu'en Ontario le montant correspondant est de \$0.47 seulement. Les frais globaux de mise en marché sont donc de \$1.70 au Québec, alors qu'ils ne sont que de \$0.58 en Ontario.

Nous avons déjà signalé qu'au Québec on compte quelque 7,000 points de vente de bière au détail. Il y en a environ 460 en Ontario, soit 360 magasins exploités par la Brewers' Warehousing Company et 100 magasins de la régie ontarienne, qui vendent de la bière, en même temps que les autres boissons alcooliques, dans les endroits où il n'y a pas de magasins des brasseurs. En d'autres termes, le régime de distribution de la bière au Québec est caractérisé par une plus grande disponibilité; celui de l'Ontario par une concentration et une efficacité plus grandes.

Quant aux frais de livraison des brasseurs aux détaillants (\$0.41 au Québec à comparer à \$0.11 en Ontario), on comprend facilement qu'il est beaucoup plus coûteux de desservir 7,000 clients que 460 seulement. Les arrêts sont plus nombreux et les quantités livrées, moindres. De plus, il nous apparaît particulièrement onéreux que chaque brasseur fasse sa distribution avec ses propres camions qui s'arrêtent chez chaque détaillant.

TABLEAU 10-4

*Comparaison du prix de vente de la bière canadienne  
dans la région de Montréal par rapport au prix en Ontario*

	Québec régime actuel	Ontario régime actuel
Prix de vente du fabricant.....	\$1.70	\$2.00
Frais de livraison au magasin de détail.....	0.41	0.11
	2.11	2.11
<i>Impôts fédéraux</i>		
Droits d'accise.....	0.75	0.75
Taxe de vente — 12%.....	0.29	0.29
	1.04	1.04
<i>Impôts provinciaux</i>		
Droits des brasseurs.....	0.43	0.47
Droits des débitants.....	0.08	—
	0.51	0.47
Coût au magasin de détail.....	3.66	3.62
Frais de mise en marché.....	1.29	0.47
Prix de vente au détail.....	4.95	4.09
Taxe de vente.....	—	0.41
Prix de vente au détail, taxe de vente incluse.....	4.95	4.50

Source : Renseignements fournis par l'Institut des brasseurs du Québec.

Les brasseurs, avec qui nous avons discuté du problème, viennent de demander à des conseillers en administration d'étudier cet aspect de la distribution de la bière au Québec. Au moment de la rédaction de notre rapport, nous n'avons pas encore les résultats de cette étude. C'est pourquoi nous nous abstenons de faire des recommandations sur ce sujet particulier. Toutefois, l'Association des brasseurs nous a assurés que les résultats de cette étude seront communiqués aux autorités intéressées.

La majoration commerciale élevée, appliquée par les détaillants (\$1.29 au Québec en comparaison de \$0.47 en Ontario), tient à deux causes principales: le trop grand nombre de points de vente et le fait que les épiciers licenciés maintiennent une marge bénéficiaire trop élevée. Nous avons développé cette idée précédemment; ici, nous n'en mentionnons que quelques implications.

Le trop grand nombre de points de vente empêche la plupart des épiceries du Québec d'avoir un volume de vente qui justifierait l'adoption des procédés modernes de manutention et de vente de bière que l'on retrouve dans les magasins spécialisés de l'Ontario.

Le permis de vente de la bière est souvent considéré comme un privilège et, dans certains cas, comme une forme d'aide sociale. Cette opinion est d'autant plus répandue que la Régie n'a jamais accordé de permis à d'autres qu'aux épiciers indépendants. Pourtant, l'article 18 de la *Loi de la Régie des alcools* définit une épicerie comme étant un établissement dont le but principal est la vente des denrées alimentaires. C'est donc par simple décision administrative que l'on écarte les supermarchés et les épiceries reliées à des groupes. Le cas des épiceries situées dans des magasins à rayons multiples est plus discutable. Alors que le commerce de l'alimentation a subi des transformations profondes, la vente au détail de la bière n'a pas évolué; en fait, elle est demeurée ce qu'elle était en 1921.

La limitation de la concurrence permet aux épiciers licenciés d'appliquer une marge bénéficiaire beaucoup plus forte sur la bière que sur les autres produits qu'ils vendent. Par exemple, la marge pour les boissons gazeuses varie de \$0.45 à \$0.68 la caisse selon la grandeur des bouteilles alors qu'elle est de \$1.29 pour la bière.

Nous sommes devant une situation de fait; il serait illusoire de préconiser l'instauration d'un régime semblable à celui de l'Ontario, même si ce dernier s'avère très efficace. Les détenteurs actuels de permis de vente de bière au détail ont des droits acquis, difficiles à retirer. Ceci ne veut cependant pas dire que le régime actuel de distribution de la bière au Québec ne doit pas être amélioré. C'est pourquoi nous préconisons deux réformes majeures.

En premier lieu, nous ne voyons aucune raison d'écarter de la distribution de la bière les autres magasins d'alimentation comme les supermarchés, les épiceries reliées à des groupes, coopératifs ou autres, et les épiceries situées dans des magasins à rayons multiples. Ce sont toutes des entreprises dont le but principal est la vente de denrées alimentaires. Elles sont efficaces et le public aime s'y approvisionner en raison soit de la variété des produits offerts, soit des facilités de stationnement, soit des prix inférieurs. L'extension des permis de vente de bière à toutes les catégories de magasins d'alimentation fera baisser considérablement la marge de profit du commerce de détail. Cette marge pourrait bien baisser de \$1.29 qu'elle est à \$0.75 et même moins. Cette diminution pourrait permettre de réaliser le réaménagement fiscal que nous proposons sans qu'il y ait augmentation du prix de la bière pour le consommateur.

#### RECOMMANDATION 65

*On devrait permettre la vente au détail de la bière canadienne à tous les magasins d'alimentation: épiceries indépendantes, supermarchés, épiceries reliées à des groupes, coopératifs ou autres, et épiceries situées dans des magasins à rayons multiples.*



Dans ce chapitre, nous avons recommandé que les détenteurs de permis de vente de bière puissent également vendre du vin; cela en vue de rendre ce produit plus facilement accessible aux consommateurs et de promouvoir une saine concurrence. En vertu du même principe, nous ne voyons pas pourquoi la Régie ne vendrait pas de la bière canadienne alors que la loi le lui permet. Notons qu'elle le fait déjà, à titre d'exception, aux Îles-de-la-Madeleine.

Le monopole d'État devrait vendre de la bière dans ses établissements ordinaires et pourrait même innover en établissant certains magasins entièrement réservés à la vente de ce produit. De tels établissements pourraient être conçus en fonction d'une dimension optimale qui permettrait de réduire au minimum les frais de manutention.

#### RECOMMANDATION 66

*Le monopole d'État devrait vendre au détail de la bière canadienne et pourrait même établir des magasins entièrement réservés à la vente de ce produit.*

Il est évident qu'une concurrence plus vive dans la distribution de la bière affectera un certain nombre d'épiceries indépendantes soit parce que leur marge bénéficiaire sera moindre, soit parce qu'elles auront une part plus restreinte du marché. Ceci est une conséquence inévitable dans une société qui veut faire des progrès. Toute entreprise doit s'adapter aux exigences du marché et de la concurrence. C'est aller à l'encontre du progrès et en faire supporter le coût par les consommateurs que de maintenir artificiellement un régime ou des entreprises qui ne peuvent progresser. Il n'est pas souhaitable de conserver, sans tenter de l'améliorer, un régime archaïque et inefficace de distribution de la bière sous prétexte de ne pas nuire à l'épicier indépendant. S'il est vraiment apte à progresser, il n'a pas besoin de l'exclusivité de la vente de la bière pour que son entreprise prospère.

D'ailleurs, la vente de la bière est loin d'être l'activité principale des épiciers indépendants. Le tableau 10-5, tiré d'une étude de l'Association des détaillants en alimentation du Québec, indique que les ventes de bière représentent en moyenne de 3.9% à 9.3% des ventes totales des épiceries indépendantes munies d'un permis. On constate également que plus son chiffre d'affaires est élevé, moins l'épicerie dépend de la vente de la bière. En d'autres termes, l'exclusivité de la vente de la bière n'est pas du tout nécessaire à l'épicier qui est dynamique et qui cherche constamment à améliorer ses méthodes de distribution. Bref, l'extension de la vente de la bière à tous les magasins d'alimentation et à la Régie des alcools du Québec n'aura pas d'effets catastrophiques chez les épiciers indépendants qui sauront s'adapter à cette nouvelle concurrence.

Rappelons enfin que le régime de commercialisation des boissons alcooliques que nous proposons permettrait la vente d'un nouveau produit, le vin, dans les magasins d'alimentation. Remarquons également qu'ils peuvent

TABLEAU 10-5

*Ventes de bière en fonction de l'importance de l'épicerie au Québec*

Ventes hebdomadaires moyennes	Nombre de magasins	Pourcentage des ventes de bière
		%
\$3,000 et moins . . . . .	10	9.3
5,000 . . . . .	42	7.6
6,000 . . . . .	31	7.3
8,000 . . . . .	31	7.1
11,000 . . . . .	52	5.4
17,000 . . . . .	18	5.2
25,000 . . . . .	18	3.9

Source : L'Association des détaillants en alimentation du Québec, d'après une étude sur 202 épiceries qui ont participé au concours de l'Épicier de l'année.

maintenant vendre du cidre. Si les épiciers indépendants perdaient une partie de leur chiffre d'affaires dans leurs ventes de bière, ils pourraient compenser, partiellement du moins, cette perte par leurs ventes de vin et de cidre. Il n'en reste pas moins vrai que les épiciers indépendants devront s'efforcer d'accroître leur capacité de concurrence. S'ils consentaient à un tel effort, notre système de distribution deviendrait plus efficace et le consommateur y gagnerait.

### *Le cidre*

Le législateur vient de confier la vente du cidre, léger ou fort, à la fois à la Régie et aux épiciers munis d'un permis de vente de bière. En fait, ce régime correspond à celui que nous recommandons pour la bière canadienne et pour le vin, sauf que notre définition de « magasin d'alimentation » serait plus large que l'interprétation que la Régie donne à l'heure actuelle au terme « épicerie ». La nouvelle législation sur le cidre permet également aux fabricants d'en vendre sur les lieux de la fabrication, ainsi que nous l'avons recommandé dans notre rapport sur la fabrication et la vente du cidre. C'est donc dire que nous n'avons pas de changement à suggérer quant au régime de distribution du cidre, sauf qu'on devrait en étendre la vente à toutes les catégories de magasins d'alimentation.

### RECOMMANDATION 67

*Le régime de vente du cidre devrait s'étendre à tous les magasins d'alimentation et non pas seulement aux épiceries indépendantes.*

### ***Les « épiceries municipales »***

La *Loi de la Régie des alcools* ouvre la voie à une certaine forme de municipalisation de la vente de la bière. Quelques municipalités ont pu se prévaloir des dispositions de l'article 18 de la loi de la Régie et désigner, par résolution du conseil, une personne à qui un permis de vente de la bière pouvait être accordé. Par une habile interprétation de la loi, les bénéfices provenant d'un tel type de commerce ne sont pas considérés comme des recettes municipales. Une telle pratique, heureusement peu répandue, permet à une municipalité de monopoliser le commerce de la bière à l'intérieur de ses limites. Ceci va à l'encontre des principes que nous avons établis: le permis ne doit plus être considéré comme un privilège mais comme un droit; tous les Québécois, quel que soit leur lieu de résidence, doivent être placés sur un pied d'égalité, bénéficier des mêmes droits et être soumis aux mêmes restrictions; toutes les entreprises dont le but principal est la vente de denrées alimentaires ont le droit de vendre de la bière, du cidre et du vin. Le privilège accordé à ce nombre restreint de municipalités n'a pas sa raison d'être et devrait être supprimé.

---

## Chapitre onzième

---

### ***La Société des alcools du Québec***

Le régime de commercialisation que nous proposons donnerait naissance à une nouvelle entreprise d'État complètement distincte de la Régie des débits de boissons. Cette société aurait un rôle important à jouer. Elle serait l'importateur et le grossiste exclusifs des spiritueux, du vin et de la bière importée. Elle conserverait l'exclusivité de la vente au détail des spiritueux et de la bière importée. Toutefois, elle n'aurait plus le monopole de la vente du vin qui serait également distribué au détail par les magasins d'alimentation. La nouvelle société pourrait également vendre au détail la bière canadienne et le cidre. Pour qu'elle puisse s'acquitter de ses fonctions à la satisfaction des consommateurs et de l'État, elle devra accroître son efficacité et s'inspirer davantage des procédés courants suivis dans le commerce en général et dans celui des produits alimentaires en particulier.

Dans ce chapitre, nous décrivons d'abord la forme juridique de cette nouvelle entreprise. Ensuite, nous précisons les liens qu'elle devrait entretenir avec l'État. Enfin, nous établissons les relations qui devraient exister entre l'entreprise et ses employés.

## La forme juridique de la nouvelle entreprise

Il n'est pas exagéré de dire qu'il existe au Québec autant de formes d'entreprises publiques qu'il y a d'entreprises. Comme la très grande majorité a été constituée par des lois spécifiques, chacune présente des caractéristiques propres quant à sa structure et quant aux liens qui l'unissent au pouvoir public. Et pour ajouter encore à la confusion, les appellations — qu'il s'agisse de commissions, de régies, d'offices ou de sociétés — donnent peu d'indications quant à la forme de ces entreprises.

On peut toutefois distinguer deux grands types d'entreprises publiques : celles directement contrôlées par l'État et celles dont le contrôle est indirect. Avec des variantes, bien entendu, la plupart des entreprises publiques se situent au Québec assez bien dans l'une ou l'autre catégorie ; certaines empruntent cependant largement à l'une et à l'autre ; il est alors bien difficile de les classer.

Les entreprises du premier type s'apparentent à des services gouvernementaux. C'est l'État lui-même qui choisit leurs cadres supérieurs et qui engage le personnel ; tous relèvent directement de l'autorité du ministre. Plusieurs de ces entreprises émargent même au budget de l'État, et les crédits qui leur sont votés annuellement sont traités comme ceux de tout autre service gouvernemental. C'est le cas, par exemple, de la Société d'habitation du Québec, de l'Office du crédit agricole, de l'Office du crédit industriel. D'autres, qui perçoivent directement leurs revenus, ont leurs budgets propres et jouissent de ce fait d'une plus grande autonomie quant à leurs dépenses. Ainsi en est-il de la Commission des accidents du travail, de la Commission du salaire minimum, de la Régie des rentes, etc. Mais les entreprises à contrôle direct, qu'elles aient ou non un budget autonome pour s'administrer, ne sont généralement pas gérées par un conseil d'administration. Lorsqu'elles en possèdent un, celui-ci est surtout composé de fonctionnaires à plein temps, soumis à l'autorité d'un ministre. Le rôle d'un tel conseil est plutôt consultatif.

Les entreprises à contrôle indirect sont bien différentes. Dans ces cas, l'État nomme un conseil d'administration composé principalement de personnes qui ne font pas partie des cadres supérieurs et il lui confie la responsabilité d'administrer l'entreprise. Ce type d'entreprise est emprunté au droit privé. Ces organismes ne sont en fait que des sociétés ordinaires possédées en exclusivité par l'État ; elles sont gérées à la manière des compagnies privées, sous réserve d'un contrôle plutôt éloigné de la part de l'État. C'est surtout ce type que l'on rencontre au niveau du gouvernement fédéral. Au Québec, il n'est qu'à son début ; Soquem et Sidbec, par exemple, appartiennent à cette catégorie.

À quelle forme d'entreprise appartient la section commerciale de la Régie des alcools du Québec ? De 1961 à 1968, la réponse à cette question aurait été simple, car il s'agissait bien clairement d'une entreprise d'État à contrôle immédiat ou direct. L'entreprise n'avait pas de conseil d'admini-

nistration; elle était gérée par un directeur général qui relevait directement du ministre des Finances.

En 1968, la section commerciale de la Régie fut dotée d'un conseil d'administration. Le législateur semble donc avoir eu l'intention d'en faire une entreprise à contrôle indirect. Mais il lui a conservé plusieurs caractéristiques de l'entreprise publique à contrôle direct. Par exemple, le directeur général, le directeur général adjoint ainsi que les gérants de Québec et de Montréal sont nommés par le Conseil des ministres; les autres membres du personnel de direction et les cadres sont encore soumis à la *Loi de la fonction publique*; toutes les transactions immobilières doivent être approuvées par le Conseil des ministres, quel que soit le montant impliqué.

En somme, il est difficile de définir la forme d'entreprise à laquelle appartient la section commerciale de la Régie; elle est à la fois du premier et du deuxième type. Cette ambiguïté n'est pas propice à une bonne administration et elle est la source de nombreuses difficultés.

L'organisme responsable de la commercialisation des boissons alcooliques au Québec devrait être, ainsi que nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans ce rapport, une entreprise commerciale qui mettrait l'accent sur l'efficacité et le service au public. Il est aussi indispensable qu'elle jouisse de la plus grande autonomie et soit à l'abri des pressions politiques. De ce fait, elle devrait prendre la forme des autres entreprises de même nature et se comporter comme celles-ci. Cet organisme dont le nom pourrait être « La Société des alcools du Québec » (SAQ) devrait donc être une société à capital-actions à la manière de Soquem et de Sidbec qui sont, elles aussi, des entreprises commerciales.

Elle pourrait être constituée en vertu d'une loi spéciale — c'est le cas de Soquem — ou tout simplement par une charte obtenue en vertu de la *Loi des compagnies* — c'est le cas de Sidbec. Nous n'avons pas de préférence pour l'une ou l'autre formule; ce qui importe, c'est que la Société soit gérée par un conseil d'administration choisi avec grand soin et dont les pouvoirs sont fondamentalement ceux que confère la *Loi des compagnies*. Par exemple, Soquem a été créée par une loi de l'Assemblée nationale, mais un de ses articles se lit comme suit:

« Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration de sept membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et qui en sont les administrateurs au sens de la *Loi des compagnies* ».

#### RECOMMANDATION 68

*L'entreprise publique chargée de faire le commerce des boissons alcooliques au Québec devrait être une société à capital-actions dont le nom pourrait être La Société des alcools du Québec (SAQ). Celle-ci serait constituée par une loi spéciale ou en vertu de la Loi des compagnies.*

En somme, la Société des alcools devrait être une compagnie dont le capital-actions serait la propriété exclusive de l'État. Moyennant certaines réserves que nous expliquons ci-après, elle serait administrée à la manière d'une entreprise de droit privé.

Les actionnaires de toute entreprise privée en confient la gestion à un conseil d'administration dont le rôle est d'orienter les destinées de l'entreprise et d'engager le personnel apte à réaliser cet objectif. Il devrait en être ainsi de toute entreprise publique à contrôle indirect. L'État, unique actionnaire, devrait se contenter de nommer les membres du conseil d'administration de l'entreprise et leur confier l'entière responsabilité de sa bonne marche. Il pourrait lui-même juger des résultats et remplacer les administrateurs s'il n'est pas satisfait de leur gestion. Avec des administrateurs compétents et consciencieux, le contrôle direct devient superflu. S'ils ne possèdent pas ces qualités, le contrôle direct, fut-il le plus rigide, ne parviendra pas à assurer le succès et la rentabilité de l'entreprise.

À l'heure actuelle, le conseil d'administration de la section commerciale de la Régie est composé de cinq membres dont le directeur général et un fonctionnaire du gouvernement. Il ne reste donc que trois membres qui sont à la fois étrangers à l'entreprise et au gouvernement. Ce nombre nous semble insuffisant si l'on veut que l'entreprise soit véritablement à l'abri du contrôle direct de l'État et que le risque de décisions erronées soit minimisé. Nous croyons que le nombre de neuf administrateurs ne serait pas exagéré dans les circonstances.

Dans l'entreprise privée, la majorité des administrateurs ne font pas partie du personnel de l'entreprise; ils sont généralement choisis à l'extérieur en raison de leur compétence dans le domaine des affaires. Nous croyons qu'il devrait en être ainsi pour la Société des alcools du Québec. Toutefois le président-directeur général et, peut-être, un autre membre de la haute direction devraient faire partie du conseil d'administration de la nouvelle Société.

Faudrait-il nommer un fonctionnaire du gouvernement comme administrateur de la nouvelle Société? Nous n'en voyons pas la nécessité, mais nous n'y avons aucune objection de principe. Toutefois, ce fonctionnaire devrait être choisi en raison de sa compétence et ne devrait nullement se considérer comme le porte-parole du ministère auquel il est rattaché. En d'autres termes, nous ne ferions pas une obligation légale de nommer un fonctionnaire du gouvernement au conseil d'administration de la Société. Mais rien n'empêcherait le Conseil des ministres d'en nommer un s'il le juge à propos.

Le conseil d'administration de la Société devrait-il être représentatif de certains agents de la vie économique: chambres de commerce, syndicats, etc? Nous ne le croyons pas puisque son activité serait purement commerciale. Toutefois, nous n'avons aucune objection à ce que le Conseil des ministres nomme des administrateurs venant de certains corps intermédiaires. Tout dépendra de la disponibilité des personnes en cause et de leur compé-

tence. Bref, le Conseil des ministres devrait avoir la plus grande latitude possible afin de doter la Société d'administrateurs vraiment compétents et consciencieux.

Dans l'entreprise privée, les administrateurs sont nommés pour un an, c'est-à-dire jusqu'à la prochaine assemblée des actionnaires. Leur mandat est cependant renouvelé d'année en année à moins de raisons spéciales. Il arrive qu'un conseil d'administration soit remplacé en totalité ou en partie à la suite d'un changement d'actionnaires, mais la chose est peu fréquente.

Dans l'entreprise publique, l'actionnaire unique, le gouvernement, change de temps à autre. De tels changements ne doivent pas toutefois conduire à des chambardements fréquents et brusques dans la composition du conseil d'administration d'une société d'État; ils nuiraient à la continuité et à la bonne marche de l'entreprise. Pour remédier à une telle difficulté, nous croyons que les membres du conseil d'administration de la Société devraient être nommés pour trois ans avec possibilité de renouvellement. Au début, le tiers des administrateurs serait nommé pour un an; le tiers pour deux ans et l'autre tiers pour trois ans. Chaque année, trois administrateurs seulement seraient susceptibles d'être remplacés. Cette façon de procéder assurerait la continuité essentielle à la bonne marche de l'entreprise.

#### RECOMMANDATION 69

*La Société devrait être gérée par un conseil d'administration d'environ neuf membres nommés par le Conseil des ministres pour une période de trois ans. Les administrateurs seraient choisis pour leur compétence dans le domaine des affaires et la majorité d'entre eux devraient venir de l'extérieur de la Société et du gouvernement.*

L'un des devoirs les plus importants d'un conseil d'administration est celui de nommer le président et le directeur général ou, si la fonction est remplie par une seule personne, le président-directeur général. Ce sont également les administrateurs qui déterminent ses responsabilités et le traitement qu'il doit recevoir. À la section commerciale de la Régie des alcools, comme dans la majorité des entreprises publiques du Québec, c'est le gouvernement qui fait ces nominations.

Cette façon de procéder comporte de graves inconvénients. En premier lieu, la personne nommée directement par l'État se sent naturellement beaucoup plus responsable envers le ministre dont dépend l'entreprise qu'envers son conseil d'administration. En second lieu, en agissant de la sorte, l'État réduit le conseil d'administration de l'entreprise en cause à un simple comité consultatif. Mais alors, il est difficile de le rendre responsable de la bonne marche de l'entreprise.

Ainsi que nous venons de le dire, c'est au conseil d'administration qu'il incomberait d'assumer la direction de la Société et d'être responsable de sa bonne marche. Il devrait donc en choisir le président-directeur général.



Toutefois, il est normal que l'État ait son mot à dire dans la nomination de la personne qui devient en quelque sorte l'âme dirigeante d'une entreprise dont il est l'unique propriétaire. C'est pourquoi nous suggérons que le président-directeur général soit nommé par le Conseil des ministres sur recommandation du conseil d'administration de la Société.

#### RECOMMANDATION 70

*Le président-directeur général devrait être nommé par le Conseil des ministres sur recommandation du conseil d'administration de la Société.*

On aura remarqué que les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général seraient, selon la recommandation qui précède, remplies par la même personne comme elles le sont maintenant. Nous n'avons pas de préférence marquée pour cette formule; nous accepterions volontiers que les deux fonctions soient remplies par des personnes différentes. Par exemple, le président pourrait fort bien être un membre du conseil d'administration venant de l'extérieur de l'entreprise, tandis que le directeur général en serait un employé à plein temps.

Cette formule est très répandue dans l'entreprise privée. Le président agit alors comme conseiller de la haute direction de l'entreprise et devient le trait d'union entre celle-ci et le conseil d'administration. Dans l'entreprise publique, le président du conseil pourrait en outre servir d'intermédiaire entre ses collègues et le ministre de liaison. Loin d'être opposés à la division des fonctions de président et de directeur général, nous considérons que l'adoption d'une telle formule pourrait s'avérer efficace.

Il appartient au président-directeur général d'une entreprise de choisir ses principaux collaborateurs, en faisant évidemment ratifier ce choix par le conseil d'administration. À la Régie, l'État nomme non seulement le directeur général, mais également le directeur général adjoint et les gérants de Montréal et de Québec. Un tel degré de contrôle est superflu et ne peut que nuire à l'efficacité de l'entreprise. Le président-directeur général devrait, avec l'approbation du conseil d'administration, choisir ses collaborateurs et décider lui-même du nombre d'adjoints dont il a besoin pour mener à bien sa tâche.

#### RECOMMANDATION 71

*Sujet à l'approbation du conseil d'administration de la Société, le président-directeur général devrait choisir lui-même ses principaux collaborateurs.*

### **Les liens avec le pouvoir public**

Comme nous venons de le voir, la Société devrait jouir de la plus grande autonomie possible à l'endroit du pouvoir public. Cela ne veut pas dire que l'État doive s'abstenir de tout contrôle. Bien au contraire, en s'abstenant, il

manquerait gravement à son devoir; mais le contrôle de l'État doit être indirect et il ne doit pas se manifester par des interventions dans les décisions courantes de la Société.

Nous avons vu que c'est l'État qui nommerait les administrateurs de la Société et, sur la recommandation de ceux-ci, le président-directeur général. Le contrôle public se manifesterait encore d'autres façons.

Le Conseil des ministres désigne à toute entreprise publique un ministre qui représente l'entreprise devant L'Assemblée nationale. Ce ministre sert également d'intermédiaire entre l'entreprise et le Conseil des ministres. C'est à dessein que nous n'utilisons pas l'expression « ministre responsable », car le ministre n'est pas vraiment responsable de l'entreprise. Pour être responsable, il devrait pouvoir exercer un contrôle hiérarchique ou immédiat. Or, il ne pourrait en être ainsi puisque nous préconisons un organisme décentralisé dont le ministre ne serait qu'un porte-parole qu'on pourrait appeler ministre de liaison.

À l'heure actuelle, la section commerciale de la Régie relève du ministre des Finances. Cela s'explique par le fait qu'elle est un agent fiscal important. En séparant les fonctions fiscales et commerciales, ainsi que nous l'avons recommandé au chapitre neuvième, le ministre de liaison de la Société pourrait tout aussi bien être le ministre de l'Industrie et du Commerce puisque la Société ne serait en fait qu'une entreprise de commercialisation de boissons alcooliques.

Le rôle du ministre est ordinairement précisé par une loi organique. En général, il n'est qu'un intermédiaire, et n'est pas responsable des actes de l'entreprise. C'est le conseil d'administration qui porte cette responsabilité. Il peut être souhaitable, dans certaines circonstances, qu'il donne des directives à l'entreprise dont il est le porte-parole. Dans de telles circonstances, il doit être responsable de ses directives. Afin d'éviter toute équivoque ou tout malentendu quant au rôle du ministre et à celui du conseil d'administration, les directives venant de l'État devraient être présentées par écrit et reproduites, comme cela se pratique en Grande-Bretagne, dans le rapport annuel de l'entreprise. Il appartiendrait alors à l'Assemblée nationale, lors de l'étude du rapport annuel de la Société, de juger du bien-fondé ou de l'opportunité de l'intervention du ministre.

#### RECOMMANDATION 72

*Les directives du ministre de liaison devraient être données par écrit et reproduites dans le rapport annuel de la Société.*

Jusqu'ici, nous avons parlé des contrôles du Conseil des ministres sur les personnes et par l'entremise de personnes. Ils peuvent également s'exercer sur les actes posés par l'entreprise. En ce qui concerne sa régie interne, la Société devrait être autonome. Par contre, les transactions immobilières importantes et le budget des dépenses en capital devraient être assujettis

à l'approbation de celui qui exerce les droits de l'actionnaire, c'est-à-dire le Conseil des ministres.

Jusqu'à 1967, les transactions importantes de la Régie n'étaient soumises à aucun contrôle de l'État. Le juge Smith, à la suite de l'affaire des terrains de LaSalle, a souligné les inconvénients de cette trop grande liberté:

« La malheureuse expérience de la Régie (...) nous amène à souhaiter que les décisions impliquant des dépenses en immobilisations de cette importance soient scrutées (...) par une autorité gouvernementale avant que la Régie ne soit liée. » <sup>(1)</sup>

À la suite de cette recommandation, le législateur ajouta le paragraphe suivant à l'article 85 de la *Loi de la Régie des alcools*:

« La Régie ne peut toutefois construire, acquérir, aliéner ni grever d'une charge quelconque un immeuble si ce n'est avec l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en conseil. »

Cette disposition nous semble beaucoup trop rigoureuse. D'un excès, on est passé à l'autre. L'autorisation du Conseil des ministres ne devrait être exigée que pour les transactions immobilières importantes, disons celles qui dépasseraient \$50,000. C'est d'ailleurs la limite qui s'applique à l'Hydro-Québec, et nous sommes favorables à une uniformisation des règles de fonctionnement de toutes les entreprises d'État soumises à un contrôle indirect.

#### RECOMMANDATION 73

*L'approbation des transactions immobilières de la Société des alcools par le Conseil des ministres ne serait requise que pour les transactions dépassant \$50,000.*

Une méthode beaucoup plus réaliste et efficace de contrôler les transactions importantes, qu'elles soient immobilières ou non, serait d'exiger que l'entreprise d'État fasse approuver annuellement le budget de ses dépenses en capital par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor. Celles-ci ne comprennent pas seulement les dépenses immobilières, mais également les dépenses consacrées à l'équipement, à l'outillage, aux camions, etc.

Une telle approbation du budget des dépenses en capital est obligatoire dans la loi fédérale, mais on ne la retrouve pas dans les lois du Québec, du moins dans la *Loi de la Régie des alcools*. Nous croyons que la Société devrait être soumise à une telle obligation.

#### RECOMMANDATION 74

*La Société des alcools devrait, au début de chaque exercice, faire approuver le budget de ses dépenses en capital par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor.*

---

<sup>(1)</sup> *Rapport de la Commission d'enquête sur l'acquisition d'immeubles par la Régie des alcools*, 1967, p. 67.

Outre le contrôle du gouvernement, existe aussi celui de l'Assemblée nationale. Il s'exerce par la production des états financiers, les réponses écrites ou verbales aux questions des députés, la production de documents, etc. Nous nous abstenons de formuler des recommandations à ce sujet, puisque ce serait largement dépasser les limites de notre mandat. Nous souhaitons, cependant, que les entreprises d'État mettent plus de soin à la préparation de leur rapport annuel. Ce document devrait être plus complet et, à l'exemple du rapport annuel des entreprises privées, comprendre une revue des activités de l'année écoulée, préparée par le président-directeur général, de même que des statistiques sur les principales activités de l'entreprise. Un tel document pourrait être très utile non seulement aux députés, mais également au grand public.

Nous convenons volontiers que les députés n'ont pas toujours le temps d'étudier à fond toute la masse des documents qui leur sont adressés. De là, la création de commissions parlementaires pour approfondir certaines questions spécifiques. En 1965, l'Assemblée nationale a institué une commission de 15 membres qui avait pour mission de se pencher sur les entreprises d'État. Une commission de cette nature pourrait rendre de précieux services dans le contrôle que l'Assemblée nationale devrait exercer sur la Société des alcools du Québec.

### **Les relations avec le personnel**

Dans le domaine des relations avec le personnel, nous retrouvons également beaucoup d'ambiguïté. Les relations entre la Régie et ses employés relèvent tantôt du droit public ou, si l'on veut, de l'entreprise à contrôle direct et tantôt du droit privé, c'est-à-dire de l'entreprise publique à contrôle indirect.

Nous avons déjà indiqué que le directeur général, le directeur général adjoint, les gérants de Québec et de Montréal étaient nommés par le Conseil des ministres. Les autres membres de la direction sont engagés selon la *Loi de la fonction publique*. Les relations avec ces employés sont donc celles d'une entreprise à contrôle direct. Par contre, depuis le 18 février 1965, les relations des employés de magasins, des commis de bureau et des travailleurs des entrepôts avec l'employeur sont régies par le *Code du travail*, c'est-à-dire le droit privé du travail, ce qui indiquerait une entreprise publique à contrôle indirect.

Les remarques que nous avons formulées à l'endroit de la nomination du président-directeur général s'appliquent à tous les employés de direction et aux cadres. Si le gouvernement nomme un conseil d'administration pour gérer une entreprise, il devrait lui donner la responsabilité et la liberté d'administrer.

Cette question du régime juridique des employés des entreprises publiques a déjà été discutée à plusieurs reprises dans le passé aussi bien au Canada qu'à l'étranger. La Commission Heeney, s'interrogeant sur le statut

juridique des employés des entreprises publiques fédérales, a conclu ce qui suit:

« (...) en ce qui concerne les sociétés de la Couronne poursuivant une activité entièrement commerciale ou industrielle, l'exemption de la *Loi du service civil* est la règle, et ceci est sans aucun doute bien fondé. » <sup>(2)</sup>

En fait, les sociétés d'État relevant du gouvernement fédéral possèdent le droit de choisir librement leur personnel sans les entraves et les délais qu'imposent nécessairement les normes de la fonction publique. Vu le caractère spécialisé des entreprises d'État, il est plus facile, dans bien des cas, d'attirer le personnel voulu lorsqu'on n'a pas à s'astreindre aux normes et aux délais de la fonction publique. L'élimination des formalités préalables et l'offre de salaires moins rigides facilitent grandement le recrutement. D'ailleurs, certaines sociétés d'État relevant du gouvernement du Québec ne sont pas soumises à la *Loi de la fonction publique*; Soquem, Sidbec et Hydro-Québec en sont des exemples.

Comme nous voulons que la Société des alcools soit une entreprise à contrôle indirect en raison de sa nature même et pour des motifs d'efficacité, nous n'hésitons pas à recommander l'abolition des dispositions de l'article 86 de la *Loi de la Régie des alcools* qui stipulent que les cadres doivent être nommés suivant la *Loi de la fonction publique*. La Société devrait être libre quant à l'engagement de ses cadres.

#### RECOMMANDATION 75

*La Société des alcools devrait engager elle-même ses cadres et fixer leur rémunération, sans être soumise à la Loi de la fonction publique.*

Il est vrai que les autres employés de la Régie, ceux que l'on appelle fonctionnaires et ouvriers, sont soumis au droit privé du travail. Dans la pratique, cependant, la Régie semble jouir d'une bien faible autonomie. On en a eu la preuve lors des négociations des dernières conventions collectives de travail. C'est plutôt l'État qui était présent lors des négociations et qui prenait les décisions. Comme nous l'avons signalé au chapitre troisième, c'est la politique salariale de l'État, et non celle de la Régie, qui fut l'enjeu de la grève de 1968.

La Société des alcools devrait négocier elle-même ses propres conventions collectives de travail, comme le font les autres entreprises soumises au *Code du travail*. Puisque l'État sera l'unique actionnaire de la Société, il serait évidemment normal qu'il puisse donner des directives par l'entremise du ministre de liaison. Nous avons expliqué plus haut le mécanisme de telles interventions. Mais, il appartiendrait au conseil d'administration

---

<sup>(2)</sup> *Rapport de la Commission du service civil au Canada*, Ottawa, 1958, p. 137.

de la Société d'élaborer sa propre politique, en tenant compte, bien entendu, des recommandations lui venant du gouvernement.

RECOMMANDATION 76

*La Société devrait négocier elle-même les conventions collectives de travail avec ses employés.*

**Conclusion**

La Société des alcools du Québec serait donc une entreprise à contrôle indirect. L'État confierait à son conseil d'administration le soin entier de gérer ses activités. Dans les limites que nous avons expliquées, la Société serait autonome et responsable de ses décisions, car elle aurait les structures lui permettant de fonctionner suivant les critères d'efficacité et de rentabilité.



---

## Chapitre douzième

---

### ***Les activités commerciales de la nouvelle Société***

Au chapitre précédent, nous avons indiqué ce que devrait être la structure juridique de la Société des alcools du Québec. Ci-après, nous exposerons ce que devrait être son fonctionnement et préciserons de quelle façon elle devrait organiser ses principales activités commerciales: administration, achats, embouteillage, entreposage et ventes.

Toute entreprise, qu'elle soit publique ou privée, doit être efficace. Si elle évolue dans un secteur où la concurrence existe, elle ne prospérera que dans la mesure où elle saura non seulement s'adapter au changement, mais surtout le provoquer. Si elle n'est pas efficace, elle sera fatalement vouée à la disparition. Lorsqu'une entreprise est placée dans une situation de monopole, elle peut être inefficace sans encourir le risque de disparaître. C'est alors le consommateur ou le contribuable qui fait les frais de la mauvaise administration, selon que l'entreprise compense ses déficits par une hausse des prix de ses produits ou les comble par une subvention gouvernementale.

Certes, la section commerciale de la Régie ne saurait être citée comme un modèle de gestion efficace. De nombreuses critiques ont été formulées à



cet égard, surtout au cours de la grève de 1968. On a fait des comparaisons avec la régie ontarienne et celles-ci n'étaient pas à l'avantage de la Régie des alcools du Québec. Nous avons repris, au tableau 12-1, les principales comparaisons que fournit l'exercice 1967/68 et nous y avons ajouté les données correspondantes de l'exercice 1969/70.

En résumé, avec un nombre moindre d'employés, la régie ontarienne fait un chiffre d'affaires qui est près du double de celui de la Régie des alcools du Québec. Ce résultat global se vérifie d'ailleurs dans tous les grands secteurs de son activité. Toutefois, la situation s'est sensiblement améliorée entre les exercices 1967/68 et 1969/70. Les dirigeants de la Régie ont fait de grands efforts en vue d'une meilleure utilisation du personnel. C'est ainsi, par exemple, que le nombre total d'employés a diminué de 435 du 31 mars 1968 au 31 mars 1970.

En fait, il y a eu diminution du personnel dans tous les secteurs, à l'exception de l'entreposage. Cette réduction s'est effectuée naturellement, c'est-à-dire que les employés qui ont quitté la Régie pour une raison ou pour une autre — décès, retraite, maladie, etc. — n'ont pas été remplacés.

Mais, il reste beaucoup à faire, et les dirigeants de la Régie sont les premiers à le reconnaître. Plusieurs de nos recommandations générales visent à accélérer le processus déjà amorcé en vue d'une meilleure utilisation du personnel. En outre, dans ce chapitre, nous formulons des recommandations spécifiques qui visent à améliorer l'efficacité des différents secteurs d'activité de la nouvelle Société des alcools.

## **L'administration**

En 1969/70, le personnel administratif était de 389 au Québec, alors qu'il était de 254 en Ontario pour un chiffre d'affaires presque deux fois supérieur. En d'autres termes, il fallait au Québec 1.9 employé de bureau par \$100,000 d'affaires, alors qu'il n'en fallait que 0.7 dans la province voisine.

Au chapitre précédent, nous avons déploré le fait que le directeur général ne puisse pas choisir ses principaux collaborateurs à Montréal et à Québec. De plus, nous ne voyons aucun avantage pour la Régie d'avoir un directeur général adjoint à Québec et un personnel qui, dans bien des cas, font un travail identique à celui qui se fait au siège social. Cette obligation imposée par la loi crée un double emploi. Les sections administratives de Montréal et de Québec devraient être abolies et la Société des alcools du Québec ne devrait avoir qu'un bureau principal à son siège social, avec des bureaux et des entrepôts régionaux, si un tel besoin se faisait sentir. Cette façon de procéder contribuerait à améliorer l'efficacité du personnel de bureau. Cette décision devrait relever du conseil d'administration, non du législateur comme c'est le cas présentement. Imposer un tel carcan à une entreprise que l'on souhaiterait efficace par ailleurs ne peut être que nuisible à l'objectif recherché. Lorsque, plus loin, nous traitons des employés de magasins, nous formu-

TABLEAU 12-1

*Comparaison entre le Québec et l'Ontario en ce qui concerne les activités commerciales des régies des alcools,  
en 1967/68 et 1969/70.*

	Régie des alcools du Québec		Régie des alcools de l'Ontario	
	1967/68	1969/70	1967/68	1969/70
1 — Ventes.....	\$197,845,000	\$205,618,000	\$334,475,000	\$382,816,000
2 — Gallons d'alcools vendus.....	9,242,000	9,199,000	16,386,000	18,638,000
3 — Nombre total d'employés.....	3,149	2,714	2,542	2,645
ADMINISTRATION				
4 — Nombre d'employés.....	502	389	237	254
5 — Nombre d'employés par \$100,000 d'affaires.....	2.5	1.9	0.7	0.7
MAGASINS				
6 — Nombre de magasins.....	226	237	406	422
7 — Nombre d'employés.....	1,782	1,573	2,144	2,201
8 — Employés par magasin (7 ÷ 6).....	7.9	6.6	5.3	5.2
9 — Ventes par magasin (1 ÷ 6).....	\$875,420	\$867,586	\$823,830	\$907,147
10 — Gallons par magasin (2 ÷ 6).....	40,894	38,814	40,360	44,166
11 — Ventes par employé (1 ÷ 7).....	\$111,024	\$130,717	\$156,005	\$173,928
12 — Gallons par employé (2 ÷ 7).....	5,186	5,848	7,643	8,468
ENTREPOSAGE				
13 — Nombre d'employés.....	542	586	146	175
14 — Gallons par employés (2 ÷ 13).....	17,052	15,698	112,233	106,503
EMBOUTEILLAGE				
15 — Nombre d'employés.....	323	166	12	15
16 — Gallons embouteillés.....	2,769,400	2,782,700	532,900	625,800
17 — Gallons par employés (16 ÷ 15).....	8,574	16,763	44,408	41,720

Source : Renseignements contenus dans les états financiers des deux régies ou obtenus directement de celles-ci.

lons une recommandation touchant la formation du personnel; elle doit s'appliquer également aux employés de bureau.

#### RECOMMANDATION 77

*La Société des alcools devrait centraliser son administration à son siège social et, au besoin, ouvrir des entrepôts et des bureaux régionaux.*

### Les achats

De tous les services qui doivent être réorganisés en profondeur, le service des achats est celui qui a le plus grand besoin de transformation. Bien que la Régie achète des boissons alcooliques pour une somme de plus de cent millions de dollars par année et qu'elle soit l'unique acheteur de spiritueux et de vin au Québec, elle ne semble pas s'être donné une politique d'achats vraiment cohérente. Malgré ce volume considérable d'achats, on procède encore par l'entremise d'intermédiaires.

Il existe bien à la Régie un service des achats, mais celui-ci n'a pas l'importance qu'on attribue habituellement à ce genre d'activité dans l'entreprise privée. Il nous a semblé que ce service était à peine plus qu'un émetteur de bons de commande; son rôle dans le choix des fournisseurs ou dans la négociation des prix est assez effacé. Les méthodes de travail sont peu fonctionnelles: l'article 87 de la *Loi de la Régie des alcools* exige, par exemple, que tout bon de commande de boissons alcooliques porte la signature du directeur général ou du directeur général adjoint ou celle du gérant autorisé à cet effet par l'un ou l'autre des deux. Les membres de la haute direction ont certainement d'autres tâches à accomplir que de signer des bons de commande.

On a beaucoup parlé, au cours des dernières années, des intermédiaires par l'entremise desquels les achats de boissons alcooliques étaient effectués. Au cours de notre enquête, il en a été souvent fait mention. Toutefois, les questions précises conduisaient systématiquement à des réponses évasives et incertaines. En un mot, malgré les explications qu'on a tenté de donner, le système des représentants et particulièrement leurs fonctions demeurent encore flous dans notre esprit.

Selon ce que nous avons compris, les achats de boissons alcooliques se font à partir d'une liste dite « liste des représentants ». Dans le cas de produits canadiens, le représentant est généralement le fabricant lui-même ou une compagnie affiliée incorporée au Québec; dans certains cas, toutefois, des produits sont vendus par l'entremise d'intermédiaires pour des raisons que nous n'avons pu préciser. Par ailleurs, les fabricants étrangers ne sont pas inscrits sur la liste, et ils doivent faire affaires avec la Régie par l'entremise de représentants. Toutefois, les paiements qu'effectue la Régie, lorsqu'elle reçoit la marchandise, vont directement au producteur et aucun paiement n'est fait par la Régie aux représentants. Il nous a été impossible de préciser qui, effectivement, détermine la liste des représentants. Est-ce le conseil d'administration de la Régie ou quelque organisme extérieur ?

Chaque représentant, qu'il soit fournisseur ou intermédiaire, désigne une personne, nommée agent, chargée de transiger en son nom auprès de la Régie. L'agent est également responsable de la promotion des produits dont il est chargé. C'est ainsi qu'il visite les débits de boissons et même les magasins de la Régie pour s'assurer que son produit reçoit bien l'attention qu'il mérite.

Que certains fabricants étrangers, avec un volume restreint d'affaires, aient recours aux services de représentants pour s'occuper de la promotion de leurs produits respectifs, cela est normal. Ce qui est moins normal, c'est que tout fournisseur doive être inscrit sur la liste des représentants. Ce qui l'est moins également, c'est que tous les fournisseurs étrangers, quelle que soit leur importance, doivent recourir aux services d'intermédiaires. Ce qui est anormal surtout, c'est que certains représentants se découvrent une vocation tardive pour le commerce des boissons alcooliques soit parce qu'ils ont été candidats malheureux à une élection, soit parce qu'ils ont milité dans tel ou tel parti, soit même parce qu'ils ont des liens de parenté ou d'association professionnelle avec telles personnes influentes à la Régie ou ailleurs. Après ce préambule, on n'est évidemment point étonné de constater qu'à la suite de changements de gouvernement, la liste des représentants et la liste des actionnaires, s'il s'agit de compagnies, subissent des modifications sensibles.

On a tenté de nous convaincre que le régime des agents ne coûtait rien à la Régie puisque les paiements étaient faits directement aux fournisseurs. Ce que l'on a omis de dire, c'est que la façon d'effectuer le paiement n'a rien à voir avec ce que coûtent réellement les représentants. Un représentant doit toujours être payé pour ses services. Que ce soit la Régie ou le producteur qui le paie ne change rien; ce qu'il reçoit augmente le coût du produit acheté par son intermédiaire. Ce que l'on a également omis de dire, c'est qu'une politique autonome et dynamique d'achats pourrait épargner des sommes considérables. Un fonctionnaire de la Régie a admis, en effet, que celle-ci pourrait obtenir des réductions substantielles de prix si elle négociait directement avec les fournisseurs. Il a même fourni des exemples concrets à cet égard.

De tout ceci — nous n'avons probablement réussi à soulever qu'une partie du voile — il ressort bien clairement que, pour être efficace, la politique d'achats de la Régie doit être radicalement transformée.

Une gestion efficace exige d'abord que la nouvelle Société des alcools soit complètement autonome dans le choix des produits qu'elle achète. En aucun cas, elle ne devrait céder aux pressions d'où qu'elles viennent. Seul le conseil d'administration de la Société devrait décider de la politique à suivre dans ce domaine, comme dans tous les autres. C'est là l'une de ses responsabilités fondamentales.

#### RECOMMANDATION 78

*La Société des alcools devrait être entièrement autonome dans sa politique d'achats de boissons alcooliques.*

Pour mener à bien une politique autonome et dynamique d'achats, la Société devrait réorganiser complètement son service des achats en lui donnant des responsabilités plus étendues et en le rendant responsable de la négociation directe avec les fournisseurs. Il serait même utile d'établir deux divisions au sein de ce service: une division des importations et une division des produits canadiens. N'oublions pas que plus de 60% des vins et environ 26% des spiritueux proviennent de l'étranger. Il est urgent que la Régie renforce son pouvoir de négociation auprès des fournisseurs et ouvre même à cette fin quelques bureaux d'importation à l'étranger, ce qui permettrait aux représentants du service des achats de traiter directement avec les fournisseurs.

Une politique dynamique dans le domaine des achats est d'autant plus nécessaire que, depuis le 1er février 1967, la Régie assume tous les frais de transport à partir des usines dans le cas des producteurs canadiens et à partir du port d'embarquement dans le cas des producteurs étrangers. C'est donc la Régie qui doit veiller non seulement au prix et à la qualité des produits achetés, mais aussi à la façon la plus économique de les transporter.

Cela ne veut pas dire qu'il faille renoncer complètement au système des intermédiaires. Nous comprenons que plusieurs fournisseurs étrangers sont de faible importance et ont besoin de représentants pour promouvoir leurs intérêts. Cette pratique existe dans de nombreux secteurs commerciaux. Le fait de recourir à un intermédiaire n'est donc pas mauvais en soi. Ce qui est répréhensible, c'est de dresser une liste exclusive de représentants et de neutraliser ainsi le service des achats. En d'autres termes, la Société, par l'entremise de son service des achats, devrait être libre d'acheter aux conditions les plus favorables sans s'inquiéter si le fournisseur est inscrit ou non sur une liste quelconque. C'est ce que font les entreprises bien administrées. L'existence d'une liste exclusive, peu importe par qui elle est dressée, est contraire à l'intérêt des consommateurs et de l'État.

#### RECOMMANDATION 79

*La Société des alcools devrait organiser un service des achats efficace et dynamique qui, de façon générale, négocierait directement avec les fournisseurs.*

Chaque représentant, qu'il s'agisse d'un producteur canadien ou du mandataire de producteurs étrangers, désigne une personne, appelée agent, pour s'occuper de ses affaires auprès de la Régie. Cette personne est même autorisée à visiter les magasins de celle-ci. On comprendra facilement le genre d'abus auxquels peut donner lieu un tel régime. Aucun employé ou agent de fournisseurs ne devrait avoir la permission de visiter les magasins de la Société en vue de promouvoir la vente de ses produits.

#### RECOMMANDATION 80

*La Société des alcools devrait interdire à tout employé ou mandataire de ses fournisseurs de faire de la promotion de vente dans ses magasins.*

Afin de prévenir toute inefficacité de la part d'un service des achats, même renouvelé, la Société devrait inclure dans ses contrats une clause selon laquelle le fournisseur s'engage à ne pas demander à la Régie un prix supérieur au prix le plus bas exigé des autres régies canadiennes. Une telle clause est d'ailleurs inscrite dans les contrats de la régie ontarienne; elle simplifie d'une façon appréciable les procédures de négociation avec les fournisseurs.

#### RECOMMANDATION 81

*La Société des alcools devrait inclure dans tous ses contrats d'achat une clause de prix maximum.*

L'un des problèmes les plus épineux concernant les achats est celui des inscriptions (marques et bouteilles de grosseurs différentes) qui seront mises en vente dans les magasins de la Régie. D'un côté, on risque de garder en entrepôt un trop grand nombre de produits et, de l'autre, on s'expose à la critique soit des fabricants qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent faire inscrire leurs produits, soit des consommateurs qui ne peuvent obtenir les boissons de leur choix.

Il y avait, ainsi que l'indique le tableau 12-2, 1190 inscriptions en 1969/70, soit 582 pour les spiritueux, 596 pour le vin et 12 pour la bière importée. On notera que le pourcentage d'inscriptions des vins importés est hors de proportion avec celui des ventes, soit 42.6% de l'ensemble des inscriptions en comparaison de 15.5% du total des ventes. Cela veut dire que de très nombreuses marques de vin en bouteilles de dimensions différentes sont offertes au public du Québec. Il est vrai que le consommateur québécois a la réputation d'être un fin connaisseur en vins. Mais il est permis de se demander s'il est économique pour la Régie de garder en entrepôt des produits qui se vendent rarement. Cela coûte cher, très cher même, car il faut tenir compte non seulement des frais d'entreposage eux-mêmes, mais également de l'intérêt sur le capital immobilisé dans des stocks qui s'écoulent lentement et des dangers d'avaries auxquels ces stocks sont exposés.

Par contre, il n'est pas facile de faire accepter par la Régie une nouvelle inscription. Par exemple, certains producteurs de spiritueux et de vin de la Californie, qui font affaires à travers le monde, considèrent la Régie des alcools du Québec comme l'organisme qui offre le plus de résistance lorsqu'il est question d'inscrire leurs produits sur sa liste. Le système de représentants ne semble évidemment pas étranger à cet état de choses. Dans le même sens, nous nous expliquons difficilement pourquoi la Régie n'a jamais consenti à vendre du gin sec et de la vodka en bouteilles de 10 onces ou de 12 onces. Il semble également étrange qu'elle n'accepte pas la vodka en bouteilles de 40 onces, contenant pourtant très en vogue au Québec.

Dans un commerce ordinaire, c'est le mécanisme de la concurrence qui détermine le nombre de produits qu'une entreprise doit vendre et les contenants dans lesquels elle doit les offrir au public. Dans une entreprise de monopole, les choses sont bien différentes et nous comprenons qu'il n'est pas

facile d'adopter une ligne de conduite rationnelle et équitable qui donne satisfaction aux fournisseurs et aux consommateurs. Cependant, plusieurs de nos recommandations contribueront à résoudre en bonne partie ce problème des inscriptions.

TABLEAU 12-2

*Nombre de marques et d'inscriptions des produits vendus par la Régie au cours de l'exercice 1969/70*

	Marques	Inscriptions		Ventes	
	nombre	nombre	pourcentage %	montant (en milliers de dollars)	pourcentage %
<i>Spiritueux</i>					
canadiens . . . . .	198	335	28.1	\$107,962	52.6
importés . . . . .	184	247	20.8	54,362	26.5
	382	582	48.9	162,324	79.1
<i>Vins</i>					
canadiens . . . . .	63	89	7.5	10,110	5.0
importés . . . . .	404	507	42.6	31,902	15.5
	467	596	50.1	42,012	20.5
<i>Bière importée . . . . .</i>	12	12	1.0	894	0.4
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>861</b>	<b>1190</b>	<b>100.0</b>	<b>205,230</b>	<b>100.0</b>

*Sources : La liste de prix numéro 78 (juillet 1970) et les états financiers de la Régie des alcools du Québec.*

En premier lieu, la Société des alcools n'aura plus le monopole de la vente du vin. Elle pourra donc offrir au détail les marques de vin qu'elle désire sans risquer d'être injuste envers tel ou tel producteur. Il sera en effet loisible au producteur qui ne peut vendre son vin à la Société, d'essayer de convaincre les magasins d'alimentation de commander son produit. Si les commandes représentent des quantités suffisantes, la Régie pourra servir d'intermédiaire; ce n'est pas celle-ci qui prendra le risque de la mévente, mais les magasins d'alimentation.

En second lieu, la liberté qu'aura la Société de fixer ses taux de majoration commerciale en tenant compte du roulement des stocks éliminera automatiquement certains produits qui sont en faible demande ou en rendra la vente rentable.

Enfin, le renforcement du service des achats et les modifications que nous proposons au système des représentants élimineront une bonne partie des décisions arbitraires dont on accuse présentement la Régie.

## **L'entrepasage**

Un autre domaine où des transformations profondes s'imposent est celui de l'entrepasage. Cette activité est d'une inefficacité proverbiale. Le tableau 12-1 nous révèle en effet que 542 employés y étaient affectés en 1967/68. Ceux-ci ont manutentionné des marchandises représentant 9.2 millions de gallons, soit quelque 17,000 gallons par employé. Au cours du même exercice, la régie de l'Ontario n'avait que 146 employés pour un total de 16.4 millions de gallons, soit 112,000 gallons par employé. En d'autres termes, la productivité apparaît sept fois supérieure dans la province voisine. Il faut toutefois signaler — nous revenons sur ce sujet plus loin — que la régie ontarienne fait livrer environ 35% de ses marchandises directement des fournisseurs à ses propres magasins, au lieu de faire passer tous les produits par ses entrepôts comme cela se fait au Québec.

Chose plus inquiétante encore, la situation ne semble pas s'améliorer puisque, au cours de l'exercice 1969/70, il a fallu encore plus d'employés, soit 586, pour manutentionner un volume à peu près identique de marchandises. Le volume manutentionné par employé a donc baissé de quelque 17,000 à 15,700 gallons.

Deux raisons fondamentales expliquent cet état de choses: l'absence d'un entrepôt moderne dans la région de Montréal et le fait que la Régie achemine toutes ses marchandises vers ses entrepôts au lieu de faire effectuer certaines livraisons directement des fournisseurs aux débiteurs ou à ses propres magasins.

Ce n'est un secret pour personne que l'entrepôt de Montréal est vétuste et ne se prête aucunement aux méthodes rationnelles de manutention des marchandises. Par exemple, il occupe trois étages et de multiples niveaux, alors que les entrepôts modernes n'en occupent qu'un seul. On a voulu remédier à cet état de chose il y a quelques années, mais les démarches ont été arrêtées brusquement à la suite de l'affaire de l'achat des terrains de LaSalle.

Il faut sans tarder rouvrir le dossier de la construction d'un nouvel entrepôt dans la région de Montréal. Son coût serait vite amorti si l'on tient compte des sommes considérables qui seraient épargnées sur la manutention des marchandises. Que l'affaire des terrains de LaSalle ait retardé de quelques mois la construction d'un nouvel entrepôt, cela s'explique. Mais que l'on remette indéfiniment le projet — l'affaire des terrains remonte à plusieurs années déjà — cela se justifie difficilement.

## **RECOMMANDATION 82**

*La Société des alcools devrait sans tarder rouvrir le dossier de la construction d'un nouvel entrepôt dans la région de Montréal.*



Comme nous l'avons mentionné, la régie ontarienne fait expédier environ 35% de ses marchandises directement des fournisseurs à ses magasins. Ce procédé évite des manutentions inutiles et la congestion dans ses entrepôts. Au chapitre dixième, nous avons recommandé (recommandation 57) que la nouvelle Société des alcools fasse effectuer des livraisons, chaque fois que cette façon d'opérer s'avère plus économique, directement des fournisseurs aux débiteurs et à ses propres magasins. Cela épargnerait des sommes considérables.

## L'embouteillage

L'activité d'embouteillage existe depuis le début du monopole d'État. En effet, dès 1922, la Régie mettait sur pied son propre système d'embouteillage. Déjà en 1926, elle embouteillait 23 marques de vin et 39 marques de spiritueux. On peut lire ce qui suit dans son rapport pour l'exercice 1926/27:

« Pour résumer les avantages que l'inauguration de ce service d'embouteillage par la Commission des liqueurs a procurés à notre province, disons que nous avons pu abaisser de façon appréciable le prix de revient et par suite le prix de vente de plusieurs marques de boissons, que nous avons épargné des milliers de dollars en fret, que nous avons procuré du travail à nos gens, que nous avons aidé à favoriser nos industries locales. Le total des économies réalisées, des gages et salaires payés à nos employés, des argents déboursés au pays pour l'achat et la fabrication de notre matériel et que nous faisons gagner à notre population, justifie pleinement, croyons-nous, cette initiative de la Commission. » <sup>(1)</sup>

Cette activité s'est accrue au cours des années. En 1969/70, ainsi qu'il appert au tableau 12-3, la Régie a embouteillé 17 marques de spiritueux pour un total de 40 inscriptions et 57 marques de vin pour un total de 120 inscriptions. Les ventes des produits embouteillés se sont élevées à \$34.8 millions au cours de l'exercice 1969/70 et ont représenté 17% des ventes totales, soit 12.2% pour les spiritueux et 35.7% pour le vin.

Dans le cas des spiritueux canadiens, la Régie n'embouteille qu'un produit appelé « alcool » et très en vogue au Québec. Par contre, elle embouteille plusieurs spiritueux importés, surtout des cognacs, des brandies et des rhums. Quant aux vins, on notera que la Régie embouteille au-delà de 80% des vins canadiens qu'elle vend soit sous ses propres marques, soit sous les marques du fabricant.

Voilà encore une activité de la Régie qui offre des comparaisons troublantes. En 1967/68, ainsi que l'indique le tableau 12-1, il a fallu 323 employés pour mettre en bouteilles 2.8 millions de gallons de spiritueux et de vin, soit 8,574 gallons par employé. Au cours du même exercice, la Régie ontarienne a embouteillé 532,900 gallons avec 12 employés seulement, soit 44,408 gallons par employé.

<sup>(1)</sup> Le rapport annuel de la Commission des liqueurs pour l'exercice 1926/27.

TABLEAU 12-3

*Nombre de produits embouteillés par la Régie  
et leur importance par rapport aux ventes totales, exercice 1969/70*

	Nombre de marques	Nombre d'ins- criptions	Ventes de produits embouteillés (en millions de dollars)	Total des ventes de spiritueux et de vin (en millions de dollars)	Pourcentage des ventes de produits embouteillés par rapport aux ventes totales
<i>Spiritueux</i>					
canadiens					
alcool . . . . .	2	6	\$12.0	\$12.0	100.0
autres . . . . .	—	—	—	96.0	—
importés . . . . .	2 15	6 34	12.0 7.8	108.0 54.4	11.1 14.4
Total des spiritueux	17	40	19.8	162.4	12.2
<i>Vins</i>					
canadiens . . . . .	24	47	8.4	10.1	83.2
importés . . . . .	33	73	6.6	31.9	20.7
Total des vins . . . . .	57	120	15.0	42.0	35.7
Total des spiritueux et des vins . . . . .	74	160	34.8	204.4	17.0

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Il est évident que les comparaisons peuvent être abusives; celles qui apparaissent dans nos tableaux sont souvent globales et ne peuvent tenir compte de toutes les nuances qui conditionnent les résultats. Ainsi, la Régie embouteille une proportion plus forte que l'Ontario de produits qui exigent des bouchons de liège, opération nécessairement plus lente et plus coûteuse. Cette réserve faite, il faut tout de même convenir que de tels facteurs n'influent que modérément sur les résultats; le degré d'inefficacité montré en 1967/68 ne peut, et de loin, s'expliquer de cette façon. C'est ce que confirme d'ailleurs une étude faite par l'Association des distillateurs canadiens. En 1967/68, le coût de la main-d'oeuvre nécessaire pour embouteiller une caisse de boissons alcooliques à la Régie était de \$2.11, alors que le coût, même avec des salaires supérieurs, ne représentait que \$0.31 chez un fabricant canadien qui embouteillait à peu près le même nombre de gallons.

Il y eut des améliorations considérables au cours des deux dernières années. Le tableau 12-1 nous a indiqué qu'en 1969/70, la Régie a pu embouteiller sensiblement le même nombre de gallons qu'en 1967/68, et cela avec deux fois moins d'employés, soit 166 comparativement à 323. La réorganisation, exprimée en coût de main-d'œuvre directe et indirecte pour mettre en bouteilles une caisse d'un vin canadien connu — 12 bouteilles de 40 onces chacune — a permis de réduire ce coût de \$1.20 à \$0.39.

Mais ce n'est que le début de la modernisation requise. L'équipement est encore souvent désuet. Dans bien des cas, les cuves sont trop petites pour permettre une production efficace. On manque également de machines automatiques, en particulier des étiqueteuses et des empaqueteuses; ces opérations se font encore à la main.

La nouvelle Société des alcools devrait-elle poursuivre ses activités d'embouteillage? Notre réponse varie selon les catégories de produits; c'est une question d'efficacité.

En ce qui concerne l'« alcool », le seul spiritueux canadien embouteillé par la Régie, nous croyons que la Société devrait continuer son embouteillage à condition qu'elle puisse améliorer l'efficacité de ce service. Autrement, il serait préférable de donner à contrat l'embouteillage de ce produit à l'entreprise privée, laquelle est déjà fort bien équipée pour faire ce genre de travail à un coût moindre.

Le coût de revient des vins canadiens mis en bouteilles par la Régie est plus élevé que le prix qu'elle paierait si ces mêmes produits étaient achetés en bouteilles directement des sociétés vinicoles canadiennes. C'est pourquoi elle est forcée d'appliquer à ces vins des taux de majoration moindres que ceux qu'elle fixe pour les autres vins canadiens. Autrement, leurs prix ne pourraient soutenir la concurrence. C'est ce que nous avons vu au chapitre huitième, en particulier au tableau 8-12. Ce tableau indique en effet que le taux moyen de majoration des vins canadiens embouteillés par la Régie est de 74.4%, alors qu'il est de 90% pour les vins achetés en bouteilles des producteurs canadiens.

Nous avons poussé plus loin notre investigation et nous avons demandé à un fabricant d'une marque bien connue de vin canadien présentement mis en bouteilles par la Régie, à quel prix il pourrait vendre à la caisse le même produit livré aux entrepôts de la Régie, à Montréal. Le prix qu'il nous a soumis est de \$8.54 pour une caisse de 12 bouteilles de 40 onces, alors que le prix de revient du même produit, embouteillé par la Régie, est de \$9.24, soit une différence de 8%. Ces comparaisons sont indiquées au tableau 12-4.

Devant ces faits, nous voyons mal la nouvelle Société des alcools continuer l'embouteillage du vin canadien, à moins qu'elle puisse améliorer considérablement sa productivité ou obtenir sa matière première et son matériel d'emballage à bien meilleur compte. Notons que la régie ontarienne n'embouteille aucun vin canadien.

TABLEAU 12-4

*Comparaison du prix de revient d'un vin canadien embouteillé par la Régie  
et le prix d'achat du même produit s'il était acheté à la caisse*

	Vin canadien connu	
	(12 bouteilles de 40 onces)	(4 cruches de 160 onces)
<i>Vin embouteillé par la Régie</i>		
Prix du fabricant.....	\$4.50	\$6.00
Droits fédéraux		
taxe d'accise.....	1.65	2.20
taxe de vente de 12%.....	0.54	0.72
Frais de transport.....	0.32	0.42
Main-d'œuvre directe.....	0.24	0.32
Matériel d'emballage.....	1.68	1.46
Main-d'œuvre indirecte.....	0.15	0.21
Frais généraux.....	0.16	0.22
Prix de revient du vin embouteillé.....	9.24	11.55
Prix du même produit s'il était acheté à la caisse et livré aux entrepôts de la Régie à Montréal.....	8.54	10.72

*Sources :* Pour le vin embouteillé par la Régie, renseignements obtenus de celle-ci; pour le vin acheté à la caisse, renseignements obtenus d'un fabricant canadien.

### RECOMMANDATION 83

*La Société des alcools devrait discontinuer l'embouteillage de produits canadiens, à moins qu'elle puisse le faire avec autant d'efficacité que l'entreprise privée.*

Le cas des produits importés se présente sous un angle bien différent. Comme les distances sont beaucoup plus grandes, il est facile de faire des économies appréciables sur les frais de transport et de manutention. En outre, toute marchandise achetée en vrac peut s'obtenir à des prix fort avantageux. En fait, la Régie embouteille d'excellents produits importés qu'elle pourrait vendre à des prix encore moins élevés qu'elle ne le fait à l'heure actuelle. C'est de ce côté que devraient porter les efforts de la Société.

Dans notre rapport sur la publicité relative aux boissons alcooliques, nous avons déploré le manque de dynamisme de la Régie quant aux produits qu'elle embouteille. Elle ne fait aucune publicité à leur sujet et, chose encore

moins explicable, elle les majore plus fortement que les produits concurrents qu'elle achète à la caisse, de crainte, semble-t-il, de déplaire aux distillateurs et aux producteurs de vin. Cette attitude timorée est contraire au bon sens. Une entreprise bien administrée n'agit pas de la sorte. Quand elle a un point fort, elle le développe à son maximum plutôt que d'essayer de le neutraliser.

Nous avons recommandé dans notre rapport sur la publicité que la Régie annonce les produits qu'elle embouteille et les mette en évidence dans ses magasins. Rien de plus naturel et de plus logique. C'est ce que font les magasins d'alimentation à l'endroit des produits qu'ils fabriquent eux-mêmes. Pourquoi les choses seraient-elles différentes dans le cas des alcools ?

Au chapitre neuvième, nous avons recommandé que la majoration fiscale soit de 65% pour les spiritueux et de 50% pour le vin, que ces produits proviennent du Canada ou de l'étranger et qu'ils soient mis en bouteilles par la Société ou achetés à la caisse. Nous avons de plus recommandé que la majoration commerciale tienne compte du roulement des stocks et, dans le cas du vin, des exigences de la concurrence. Selon le régime que nous proposons, la Société ne pourra donc plus discriminer au désavantage des produits qu'elle embouteille.

Même si la Régie possède des avantages certains dans l'embouteillage des produits importés en vrac, cela ne veut nullement dire qu'elle ne doit pas tenter de réduire ses coûts grâce à une mécanisation plus poussée. Si cette amélioration n'est pas possible, la Société devrait alors songer à confier à des sous-traitants l'embouteillage des produits importés qu'elle achète en vrac.

#### RECOMMANDATION 84

*La Société des alcools devrait continuer l'embouteillage des produits importés en vrac et surtout adopter à leur égard des méthodes modernes et dynamiques d'embouteillage, de publicité et de mise en marché.*

#### Les ventes

Le 31 mars 1970, la Régie exploitait 237 magasins ordinaires et spéciaux; 1,573 employés y travaillaient, soit une moyenne de 6.6 employés par magasin. La régie ontarienne en exploitait 422 avec 2,201 employés, soit une moyenne de 5.2 employés par magasin. Les ventes par employés de magasin ont été, au cours de l'exercice 1969/70, de \$130,717 au Québec, alors que pour la même période elles étaient de \$173,928 en Ontario.

À la lecture de ces chiffres, on pourrait croire que le service à la clientèle est meilleur au Québec qu'en Ontario. Les mémoires qui nous ont été soumis et les constatations que nous avons faites témoignent du contraire. Jusqu'à très récemment, bien peu d'efforts avaient été déployés pour satisfaire la clientèle; celle-ci avait facilement l'impression que c'était elle qui était au service de la Régie plutôt que l'inverse.

Dans le passé, la Régie a tenté de justifier sa piètre performance au chapitre du service aux consommateurs et des techniques de commercia-

lisation en prétextant un objectif mal défini d'incitation à la tempérance. Ainsi, à titre d'exemple de cette attitude négative, ce n'est qu'à compter de 1961 que la Régie a commencé à montrer les bouteilles tenues en magasin; on les cachait auparavant afin de ne pas exciter la convoitise du consommateur. Et ce n'est que depuis un an que l'on a mis sur pied des magasins de type libre service. Pourtant, ceux-ci existent dans le domaine de l'alimentation depuis au-delà de 20 ans.

Nous avons déjà expliqué notre attitude au sujet de la consommation de l'alcool. Elle est positive en ce sens que nous n'envisageons pas les boissons alcooliques comme un mal en soi et que le consommateur normal — la très grande majorité des gens — doit recevoir les mêmes égards et la même attention que lui témoignent les autres secteurs d'activité commerciale. Nous ne voyons aucune raison valable pour que le commerce des boissons alcooliques ne suive pas l'exemple des autres secteurs de distribution des marchandises en adoptant des méthodes modernes de mise en marché et surtout en créant un service de recherches commerciales dont le but serait de connaître les besoins de la clientèle et de trouver les moyens appropriés de les satisfaire, tout en respectant le bon goût et en incitant le consommateur à faire un usage modéré de l'alcool.

#### RECOMMANDATION 85

*La Société des alcools devrait établir un service de mise en marché de ses produits afin de mieux satisfaire sa clientèle.*

Une des premières études à laquelle ce nouveau service de mise en marché devra se consacrer concerne le nombre de magasins, leur localisation et le type d'établissement que la Société devrait aménager.

À l'heure actuelle, la Régie ne compte certainement pas un nombre exagéré de magasins. Elle en a 237, soit environ un pour 25,000 personnes. Ce nombre est loin d'être trop élevé si l'on tient compte du fait que l'Ontario en a un pour 16,000 personnes; les États américains où existe un monopole en ont un pour 10,000 personnes; les États où les alcools sont vendus par l'entreprise privée en ont un pour 3,000 personnes.

Ces comparaisons ne signifient nullement que la Régie doive augmenter de façon considérable le nombre de ses magasins. Elle doit tenir compte à la fois du service au consommateur et de la rentabilité des nouveaux magasins. Nous avons déjà expliqué qu'un nombre restreint de magasins reporte sur le consommateur une partie des frais de distribution des produits, étant donné que celui-ci doit se déplacer sur des distances plus longues pour s'approvisionner. D'autre part, des magasins de trop petite taille sont inefficaces en raison du trop faible volume des ventes par rapport aux frais d'exploitation.

Le tableau 12-5 donne, pour l'exercice 1969/70, la répartition du nombre des magasins ordinaires de la Régie selon leur chiffre d'affaires. On y constate que les magasins à faible volume d'affaires ont des frais d'exploitation fort

élevés; ils sont peu rentables. C'est ainsi que les frais d'exploitation des magasins dont le chiffre d'affaires est inférieur à \$250,000 par année dépassent 10%. Ce pourcentage est beaucoup trop élevé pour ce genre de commerce et devra être réduit.

TABLEAU 12-5

*Répartition des magasins de la Régie des alcools du Québec  
selon leur chiffre d'affaires, en 1969/70*

Chiffre d'affaires	Nombre de magasins	Ventes totales	Frais d'exploitation	Pourcentage des frais d'exploitation par rapport aux ventes
		\$	\$	%
Moins de \$249,999.....	13	2,171,981	240,970	11.1
\$250,000 à \$499,999.....	53	21,030,433	1,757,418	8.4
\$500,000 à \$999,999.....	95	68,909,012	4,788,304	6.9
\$1,000,000 à \$1,499,999.....	47	57,335,580	3,408,406	5.9
\$1,500,000 à \$1,999,999.....	11	18,868,391	1,031,708	5.5
\$2,000,000 à \$2,499,999.....	4	8,712,244	404,003	4.6
\$2,500,000 à \$2,999,999.....	—	—	—	—
\$3,000,000 et plus.....	1	3,747,922	188,035	5.0
	224	180,775,563	11,818,844	6.5

*Remarque :*

Il ne s'agit que des magasins ordinaires de la Régie; ne sont pas inclus les magasins qui vendent aux débitants, les magasins de vin de messe, les comptoirs postaux et les magasins spéciaux ouverts à l'occasion de la période des Fêtes.

Source : Renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.

Il n'est pas dans nos intentions de déterminer le nombre idéal de magasins pour mieux desservir la clientèle tout en s'efforçant d'accroître leur rentabilité. Cependant, nous croyons que ce nombre pourrait être augmenté graduellement pour atteindre 300 environ.

RECOMMANDATION 86

*La Société des alcools devrait augmenter graduellement le nombre de ses magasins afin de mieux servir la population.*

Même si nous recommandons un certain accroissement du nombre des magasins, nous croyons qu'un problème beaucoup plus important est celui de leur localisation. Trop nombreux sont les magasins situés dans des endroits qui sont difficiles d'accès ou dans des quartiers qui se dépeuplent. Ce n'est

que très récemment que la Régie a commencé à établir certains magasins dans les centres commerciaux. Pourtant, une proportion croissante de la population utilise l'automobile pour faire ses achats et s'attend à trouver dans une même aire toute la gamme des marchandises dont elle a besoin. Nos recherches indiquent que les magasins de la Régie qui sont les plus rentables sont justement situés dans les centres commerciaux ou à proximité.

Depuis un certain nombre d'années, la Régie a fait un effort louable en vue d'ouvrir des magasins dans les régions plus éloignées. En fait, comme l'indique le tableau 12-6, le nombre de magasins semble assez bien réparti sur le territoire de la province. Toutefois, on voudra bien noter que plusieurs régions couvrent de très grandes étendues et qu'il n'est pas facile d'y desservir adéquatement toute la population. L'ouverture de nouveaux magasins pose le dilemme du service au public et de la rentabilité. Nous croyons que la Société devrait poursuivre ses efforts en vue d'offrir un meilleur service à la population qui n'habite pas les grandes agglomérations. Toutefois, il faudrait se garder d'ouvrir des magasins dont le volume d'affaires ne serait pas suffisant pour qu'ils soient rentables. En pareils cas, il faudrait plutôt recourir au système des agences que nous recommandons au chapitre dixième.

#### RECOMMANDATION 87

*La Société des alcools devrait attacher une importance particulière aux besoins de la population dans la localisation de ses magasins; certains devraient être fermés, tandis que d'autres devraient être ouverts surtout dans les centres commerciaux.*

Le genre de magasin revêt également une importance primordiale. La Régie a ouvert récemment des établissements de type libre service. Bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur ce point, il semble bien, selon les résultats obtenus à ce jour, qu'ils plaisent à la clientèle tout en étant rentables. Nous croyons que la Société devrait accélérer ce processus et doter le Québec de magasins modernes, attrayants et efficaces.

#### RECOMMANDATION 88

*La Société des alcools devrait accélérer le processus déjà amorcé d'aménager des magasins modernes, attrayants et efficaces.*

Au lendemain de la grève de 1968, la Régie a adopté pendant un certain temps des heures d'ouverture et de fermeture qui convenaient bien peu aux habitudes de la population. À la suite de plaintes, elle s'est heureusement ravisée en établissant des horaires plus réalistes et en les variant selon la localisation des magasins. En principe, les heures et les jours d'affaires devraient se rapprocher de ceux des magasins d'alimentation.

Les recherches de mise en marché que nous préconisons apporteront sans doute d'autres améliorations dans ce domaine. À ce propos, nous croyons qu'il y aurait avantage, comme la chose se pratique en Colombie-Britannique, à ce que certains magasins, disons un à Montréal et un autre à Québec,



TABLEAU 12-6

*Répartition des magasins et des ventes de la Régie selon les régions économiques du Québec au cours de l'exercice 1969/70*

Région économique	Population (1)	Nombre de magasins (2)	Population par magasin	Ventes	Ventes par magasin	Ventes par habitant
Bas-Saint-Laurent — Gaspésie . . . . .	243,182	11	22,107	\$ 6,887,210	\$626,110	\$28.32
Saguenay-Lac-Saint-Jean . . . . .	289,921	11	26,356	6,375,660	579,605	21.99
Québec . . . . .	935,340	37	25,279	28,506,130	770,435	30.48
Trois-Rivières . . . . .	430,881	17	25,346	9,860,613	580,036	22.88
Cantons-de-l'Est . . . . .	223,225	8	27,903	6,090,344	761,293	27.28
Montréal . . . . .	3,586,186	114	31,458	109,586,963	961,289	30.55
Outaouais . . . . .	234,778	9	26,086	5,736,750	637,416	24.43
Nord-Ouest . . . . .	161,845	10	16,184	3,985,376	398,538	24.62
Côte-Nord . . . . .	100,524	6	16,754	3,657,420	609,570	36.38
Nouveau-Québec . . . . .	10,605	1	10,605	89,097	89,097	8.40
Total . . . . .	6,216,487	224	27,752	180,775,563	807,034	29.08

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> La population indiquée est celle de 1968, dernière année disponible au moment de la préparation de ce tableau.

<sup>(2)</sup> Nous n'avons pas pris en considération les magasins des débiteurs, les magasins de vin de messe, les comptoirs postaux et les magasins spéciaux des Fêtes.

*Sources : Répertoire des municipalités, Bureau de la Statistique du Québec et renseignements obtenus de la Régie des alcools du Québec.*

soient ouverts toute la nuit, ou du moins en bonne partie, et même pendant les jours fériés. Une telle initiative répondrait à un besoin de la population et constituerait une arme puissante contre le commerce clandestin. On sait qu'à certaines heures du soir ou de la nuit, les personnes en quête de boissons alcooliques se font exploiter par des profiteurs qui non seulement demandent des prix exorbitants, mais qui souvent en profitent pour vendre de l'alcool de fabrication clandestine.

#### RECOMMANDATION 89

*Les jours et les heures d'ouverture et de fermeture des magasins devraient être mieux adaptés aux besoins de la population.*

Enfin, l'efficacité d'un réseau de distribution de marchandises dépend en bonne partie de la compétence du personnel et de son empressement à servir la clientèle. Dans les magasins de la Régie, le client a parfois l'impression d'être traité comme un intrus qui vient troubler la quiétude des employés.

Cette constatation ne doit pas être interprétée comme un blâme à l'endroit des employés de magasins de la Régie. Trop souvent dans le passé, ceux-ci n'ont pas été recrutés en raison de leurs aptitudes à servir le public, mais bien pour des motifs étrangers à la bonne marche d'une entreprise. Il ne faut donc pas s'étonner de leur peu d'empressement envers les clients. En outre, la Régie a déployé peu d'efforts pour leur fournir une formation appropriée. Par exemple, quand a-t-elle organisé des cours, colloques et autres sessions en vue d'intéresser les employés à leur travail, de leur faire prendre conscience de leurs responsabilités ou encore de leur permettre de formuler des suggestions ? On sait que de nos jours les entreprises consacrent beaucoup de temps, d'énergie et d'argent à la formation de leur personnel. Pourquoi les choses seraient-elles différentes lorsqu'il s'agit d'un monopole d'État ?

Pour le moment, il n'est pas question de recruter de nouveaux employés ; ils sont déjà trop nombreux. Ce qui importe, c'est d'obtenir le meilleur rendement possible des employés en place en les recyclant et en développant chez eux des sentiments de fierté ; ceux-ci doivent se sentir intégrés à une entreprise dynamique.

#### RECOMMANDATION 90

*La Société des alcools devrait établir un service de formation du personnel dont le but serait, à l'aide de cours, colloques et autres moyens de même nature, de développer la compétence des employés en place et de favoriser leur intégration à l'entreprise.*

Cette recommandation, si elle vise surtout les employés de magasins, devrait également s'appliquer aux autres employés. C'est pourquoi nous l'avons formulée en termes généraux. Cette politique de formation du personnel est d'autant plus nécessaire que la politique de recrutement a été bien faible dans le passé.

## Conclusion

Les réformes que nous proposons au sujet des activités commerciales de la Régie, qu'il s'agisse de l'administration, de l'entreposage, de l'embouteillage ou de la commercialisation, ne s'appliqueront pas sans difficulté. Il faudra préparer ces changements et en discuter avec les syndicats qui représentent les employés; en un mot, maintenir un dialogue constant.

Dans le passé, ce dialogue a grandement manqué; la mise sur pied d'un service du personnel est d'ailleurs toute récente. Jusqu'à maintenant, celui-ci a été aux prises avec deux grèves qui ont retardé son travail dans des domaines plus positifs. Nous sommes convaincus qu'il peut faire beaucoup pour assainir le climat de tension qui existe présentement à la Régie et qui est peu propice à des relations harmonieuses et à la préparation de modifications importantes du genre de celles que nous proposons.

Ceux qui ont œuvré dans le domaine des relations ouvrières savent que l'enjeu des grèves n'est pas seulement une question de revendications salariales; elles décèlent souvent des problèmes beaucoup plus profonds d'incompréhension, de méfiance et de frustration. C'est à ces problèmes de tâches mal définies et de ligne d'autorité mal établie que le service du personnel devra s'attaquer si la Société veut mettre en œuvre avec succès les réformes que nous proposons.

Il ne fait pas de doute que la Régie compte un trop grand nombre d'employés. Les changements qui s'imposent auront comme résultat une baisse sensible des effectifs; celle-ci est déjà amorcée, et elle doit continuer, voire s'accélérer. Lors des audiences publiques et à l'occasion de rencontres avec la direction de la Régie, on nous a informés que certaines améliorations n'avaient pu être apportées pour éviter de mettre à pied certains employés. Nous comprenons que le problème est délicat. Il ne s'agit pas de faire des mises à pied massives. Mais de là à maintenir pendant des années des services non rentables sous prétexte de ne pas créer de problèmes, il y a une marge. Les clauses de sécurité d'emploi des conventions collectives de travail prévoient d'ailleurs que les employés déplacés peuvent être intégrés dans d'autres activités des secteurs public ou parapublic. Cette possibilité, jointe au phénomène de diminution naturelle de la main-d'œuvre, donne suffisamment de champ de manœuvre à l'employeur et aux syndicats pour leur permettre de procéder aux changements nécessaires.

Bref, la Société des alcools doit suivre le progrès et présenter l'image d'une entreprise dynamique offrant le meilleur service possible à sa clientèle. Pour réaliser cet objectif, elle devra procéder par étapes et tâcher, par tous les moyens, de préparer les changements nécessaires en les discutant ouvertement avec les employés. Elle devra surtout éviter les mises à pied massives en tablant le plus possible sur l'expansion des affaires, les départs volontaires, le recyclage et, si nécessaire, l'intégration dans d'autres secteurs public et parapublic.

---

## Chapitre treizième

---

### *Conclusion*

Ceux qui ont suivi notre exposé du début à la fin ont pu saisir la portée des recommandations que nous avons formulées; elles tracent les grandes lignes d'une réforme complète des régimes de surveillance et de commercialisation des boissons alcooliques à la lumière d'objectifs que nous avons tenté d'identifier avec précision.

La Régie des alcools a cinquante années d'existence. Pendant ce demi-siècle, son fonctionnement, surveillance aussi bien que commercialisation, n'a pas connu de modifications profondes. L'ancienne Commission des liqueurs a bien dû céder sa place à la Régie actuelle, mais le changement de nom n'a pas été accompagné d'une modification sensible des anciennes pratiques; le rajeunissement de la forme a eu préséance sur les réformes de fond.

Or, pendant ce demi-siècle, la société québécoise a subi une transformation profonde. Les anciens cadres de vie ont éclaté: le Québec s'est urbanisé, industrialisé, scolarisé et « pluralisé ». Il s'est donc créé un écart grandissant

entre la réalité sociale qui a évolué et la législation, notamment celle relative aux boissons alcooliques, qui est restée figée. Un écart trop grand ne pouvait qu'encourager la transgression de la loi, surtout lorsque l'opinion publique la considère comme étant d'une autre époque.

L'objectif principal de notre enquête était de procéder à une analyse critique de la législation actuelle en regard de la réalité d'aujourd'hui. C'est du moins ainsi que nous avons interprété notre mandat. Sans doute nous a-t-on demandé également d'enquêter sur les événements qui se sont produits pendant les grèves de 1964-65 et de 1968. Mais les deux grèves et ce qui les a entourées restent des incidents d'importance secondaire qui ne s'inscrivent dans aucune perspective précise aussi longtemps que l'on ne les replace pas dans un contexte plus général. C'est donc ce contexte général de fonctionnement de la Régie qui devait être examiné avant tout et c'est aussi à lui que nous avons consacré l'essentiel de nos travaux.

### **Les grèves**

L'examen des faits relatifs aux deux grèves qui ont paralysé la Régie, l'une en 1964-1965 et l'autre en 1968, nous a permis d'évaluer l'étendue des pertes subies au cours de celles-ci et d'analyser le comportement des dirigeants de la Régie et des autres personnes impliquées dans le commerce des boissons alcooliques.

Les grèves sont toujours coûteuses. Les pertes de revenu sont lourdes pour les travailleurs. Elles sont aussi considérables pour l'État lorsqu'il s'agit d'une entreprise publique comme la section commerciale de la Régie. Le coût direct, c'est-à-dire les revenus perdus, s'établit à \$13.7 millions à l'occasion de la première grève et à \$43 millions à l'occasion de la deuxième. Toutefois, les transferts effectués par le gouvernement fédéral en vertu des versements de péréquation (environ \$30 millions) ont compensé en partie la perte subie lors de la seconde grève.

Nous avons pu établir avec certitude que la Régie a vendu des boissons alcooliques pendant chacune des deux grèves. De telles ventes ne sont pas illégales, mais elles ne sont certes pas de nature à améliorer les relations entre l'entreprise et ses employés. Les ventes effectuées par la Régie n'ont pas représenté un volume considérable. Si l'approvisionnement des Québécois en boissons alcooliques ne semble pas avoir souffert outre mesure de ces arrêts de travail, cela fut surtout attribuable à un commerce interprovincial florissant. Dans l'histoire, il en a toujours été ainsi: lorsque les canaux de distribution d'un bien courant sont rompus pendant une période prolongée, un marché noir parallèle s'organise. Même si des contrôles et des sanctions sévères sont appliqués, cela ne fait pas encore disparaître ce marché noir: les risques sont simplement accrus et les prix augmentés en conséquence.

Pendant ces deux grèves il y a eu des actes répréhensibles, notamment des ventes sur lesquelles tous les impôts provinciaux n'ont pas été perçus par la Régie. De plus, des ventes et des autorisations de transporter des boissons alcooliques pouvaient favoriser indûment certaines personnes au

détriment d'autres. Quant aux actes des particuliers, ils doivent être jugés par les tribunaux ordinaires et non pas par notre Commission.

Le chapitre consacré à l'analyse des grèves ne contient aucune recommandation spécifique pour plusieurs raisons. D'abord, ceux qui ont été pris à enfreindre la loi en ces occasions ont été jugés par les tribunaux. Ensuite, on sait qu'un conflit ouvrier est un événement anormal et nous serions malvenus de proposer à qui que ce soit une stratégie à suivre au cas où il se reproduirait. Enfin, notre enquête sur le commerce des boissons alcooliques depuis janvier 1964 devait nous permettre de mieux saisir l'ampleur de certains malaises et de formuler dans les autres chapitres du rapport un grand nombre de recommandations qui seront de nature à améliorer les relations entre la société d'État et ses employés et ainsi à prévenir les conflits.

## **Un nouveau régime**

Fruit de différentes réformes qui s'inspiraient d'un paternalisme aujourd'hui dépassé, la Régie des alcools est un organisme modérément fonctionnel. Elle réunit deux administrations dont les objectifs et les tâches sont différents: l'une doit surveiller le commerce des boissons alcooliques dans l'intention plus ou moins arrêtée de favoriser la tempérance; l'autre doit vendre des boissons et procurer ainsi à l'État des recettes fiscales importantes.

Comme préliminaires de toute réforme valable, nous avons donc proposé l'institution, en remplacement de la Régie des alcools, de deux organismes distincts et indépendants, poursuivant des objectifs bien définis: un organisme de surveillance qui deviendrait la Régie des débits de boissons et un organisme commercial qui serait la Société des alcools du Québec.

### ***Le régime de surveillance***

Fortement teintée de pharisaïsme par certaines dispositions qui sont rarement appliquées, la *Loi de la Régie des alcools* n'est pas conforme aux mœurs de la population et porte même atteinte à certaines libertés fondamentales. Elle est souvent transgressée parce que manifestement trop sévère; elle n'offre pas aux débitants les garanties procédurales suffisantes; elle ouvre la voie aux pressions indues, au favoritisme, à la discrimination et à l'arbitraire.

Un organisme de surveillance doit appliquer une loi claire, simple et respectueuse des droits des personnes. Cette loi doit définir qui peut acheter et se faire servir des boissons alcooliques, qui peut en vendre et dans quelles conditions. La loi ne doit pas ouvrir la voie à des appréciations arbitraires; elle doit être précise. Sa portée doit être comprise sans difficulté par ceux qui doivent la respecter et la faire respecter.

C'est après avoir constaté que la législation actuelle ne répondait pas à ces impératifs que nous en sommes venus à la conclusion qu'il fallait une nouvelle loi des alcools qui assurerait une réforme en profondeur du régime de surveillance.

Tenant compte de l'évolution de la société québécoise, nous sommes d'avis que la loi doit être plus libérale. Elle doit assurer un maximum de libertés à un maximum de citoyens, avec un minimum de restrictions pour un minimum de personnes. Mais cette loi plus libérale, donc plus acceptable par l'opinion publique, doit être appliquée avec beaucoup plus de rigueur que ne l'est la loi actuelle. Plusieurs recommandations auront pour effet de libéraliser le régime de surveillance que nous avons connu jusqu'à maintenant. Citons-en quelques-unes, à titre d'exemples.

Nous recommandons que le droit d'acheter et de se faire servir des boissons alcooliques soit accordé à toute personne de 18 ans et plus; cette recommandation n'est pas hautement innovatrice puisque, au Québec, l'âge limite était déjà de 18 ans avant la seconde guerre mondiale.

En ce qui concerne les catégories de personnes qui devraient avoir le droit de vendre des boissons alcooliques et dans quelles conditions, il faut admettre que la question comporte de nombreux aspects qui aboutissent tous au problème du permis. Nous croyons cependant que le permis ne doit pas être considéré comme un privilège. Qui dit privilège dit arbitraire et aussi possibilité d'abus de pouvoir. Voilà pourquoi nous avons retenu seulement le droit au certificat d'enregistrement dans le cas des magasins de produits alimentaires et le principe du droit conditionnel dans le cas des établissements où l'on consomme sur place. Les magasins d'alimentation auront le droit de vendre certaines boissons alcooliques, tels la bière, le vin et le cidre; il leur suffira d'obtenir un certificat d'enregistrement auprès de la Régie des débits de boissons et d'acquitter chaque année les droits y afférents sur simple réception d'un avis de cotisation. La vente des boissons alcooliques pour consommation sur place deviendra un droit conditionnel en ce sens que toute personne ou société qui satisfera à certaines conditions énumérées dans la loi devra recevoir le permis de vente; ce permis sera valable pour une période de quatre ans.

La nouvelle loi sera plus large en ce qui concerne aussi les heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons. Les différences qui existent entre jours fériés et jours ouvrables seront supprimées. Nous vivons dans une société pluraliste et l'objectif de la loi n'est pas la promotion d'une morale particulière. En outre, nous recommandons que les heures d'affaires soient identiques à travers tout le Québec et que l'heure de fermeture de la plupart des débits qui vendent pour consommation sur place soit fixée à 3 heures du matin.

Même si, dans leur ensemble, les conclusions auxquelles nous en arrivons paraissent déboucher sur une certaine libéralisation du commerce des boissons alcooliques, il n'y a pas lieu de s'inquiéter pour autant. Des études et des enquêtes nous ont amenés à conclure qu'en 1971 une loi prohibitive ne peut, encore moins que dans le passé, favoriser la sobriété. En examinant la situation au Canada et dans les autres pays, nous n'avons pu constater de relation entre la largesse d'une législation et le niveau de l'alcoolisme qui relève de causes beaucoup plus profondes. Une loi sur le commerce des bois-

sons alcooliques, si rigide soit-elle, ne peut imposer la pratique de la vertu. Le rôle du législateur est plutôt de corriger un état social qui engendre l'alcoolisme et d'épauler les organismes — comme l'OPTAT — qui s'occupent d'éducation, de prévention et de traitement. Quant à l'élaboration d'une politique en matière de commercialisation et de consommation de boissons alcooliques, il doit tenir compte de cette majorité de citoyens qui font un usage modéré de l'alcool plutôt que d'une minorité dont il faut d'ailleurs s'occuper, mais par des moyens plus réalistes.

La nouvelle loi sur les débits de boissons devra être souple. Elle le sera dans les qualités requises pour avoir droit à un permis: une année de résidence au Québec suffira dans la plupart des cas, au lieu de la citoyenneté canadienne. Elle le sera surtout dans le cas des catégories de permis qui, de vingt-trois, seront réduites à cinq et seront déterminées non plus selon la nature des établissements, mais en fonction des droits de vente; après avoir établi l'étendue des droits réclamés par un débitant, la Régie pourra émettre le ou les permis qui conviennent le mieux à son établissement. Les permis industriels, qui n'ont rien à voir avec la surveillance du commerce des boissons alcooliques, seront émis par le ministère du Revenu.

La loi sera claire, précise et simple. Par exemple, les seules restrictions qu'elle imposera devront y être énumérées. Le nouveau régime ne laissera pas de place à l'arbitraire grâce aux dispositions de la loi qui devront énoncer les seules causes pour lesquelles un permis pourrait être suspendu ou annulé, grâce aussi à une réglementation stricte sur le cheminement des dossiers, grâce encore à une jurisprudence que créera la Régie afin de guider les intéressés et d'assurer une certaine uniformité dans l'application de la loi.

Les restrictions qu'énoncera la loi seront limitées à celles dont l'objectif est d'assurer la protection de l'ordre public, soit la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques, y compris la protection du consommateur. Nous avons, entre autres, soumis des recommandations dont le but est de prévenir la fraude et d'éloigner les indésirables du commerce des alcools. L'émission par la Régie d'une carte de travail obligatoire pour le personnel de certains débits, le contrôle de l'authenticité et de la quantité des boissons servies, la possibilité pour le consommateur de se faire servir des spiritueux en bouteilles miniatures, l'affichage du prix des consommations sont de ces mesures qui visent à protéger le client.

En ce qui concerne les infractions à la loi, elles doivent être sanctionnées avec rigueur. La loi serait donc large, mais son application stricte. Nous préconisons, à ce sujet, la création d'un corps d'enquêteurs spécialisés et nous recommandons que tous les policiers municipaux soient autorisés, sans mandat spécial, à s'occuper de la détection des infractions. La Régie devrait recourir davantage à la répression administrative — suspension et annulation des permis — et compter moins sur les sanctions judiciaires; celles-ci sont inefficaces puisqu'elles se résument souvent à des amendes plus ou moins symboliques.



La tâche de surveiller les débits et notamment le pouvoir d'accorder et d'annuler les permis devront être confiés à une régie provinciale, dotée de la personnalité juridique, jouissant de la plus grande indépendance possible sur le plan administratif et financier. La Régie des débits de boissons sera composée d'un président, d'un secrétaire général et de deux membres associés. Nous avons recommandé l'institution d'une fonction nouvelle qui sera la pièce maîtresse du nouveau régime de surveillance: la fonction d'officier d'audience.

Quel serait le rôle de la nouvelle Régie des débits de boissons alcooliques qui remplacerait la section de surveillance de la Régie actuelle? La nouvelle Régie devrait avant tout s'intéresser au fonctionnement des établissements sous permis et non s'essouffler à émettre des nouveaux permis ou à renouveler les permis existants. C'est la bonne tenue des établissements qui doit être l'objectif principal de la Régie; c'est sur ce point que son efficacité devra être jugée.

Pour décharger la Régie de travaux routiniers trop accaparants, nous avons prévu d'abord un échelonnement des renouvellements de permis. Nous recommandons aussi une répartition des tâches au sein de la Régie: les nouveaux permis et les renouvellements qui ne semblent poser aucun problème particulier pourraient être accordés par les officiers d'audience. Le président de la Régie concentrerait donc son attention sur les cas de suspension et d'annulation de permis. En outre, avec les deux membres associés à temps partiel, le président devrait élaborer les politiques de la Régie et formuler, à la suite d'audiences publiques, la réglementation souhaitable.

#### ***Le régime de commercialisation***

Comme la commercialisation des boissons alcooliques est une opération fort différente de la surveillance, elle doit être confiée à une société distincte de la Régie des débits. Son objectif serait celui de toute entreprise, privée ou publique, digne de ce nom: mettre à la disposition des consommateurs l'éventail de produits désirés, de la meilleure qualité possible, au moindre coût possible.

La Société des alcools doit donc être une entreprise efficace. Pour pouvoir évaluer son efficacité, il est indispensable de faire une distinction entre la majoration fiscale et la majoration commerciale appliquées aux boissons alcooliques vendues. Aussi longtemps que cette distinction n'est pas introduite, les responsabilités sont diffuses: le taux global de majoration noie les responsabilités parce que les prix de vente peuvent être haussés tant en vertu d'une décision du gouvernement qui désire accroître ses revenus qu'en raison de l'inefficacité de la Régie qui couvre ainsi ses coûts anormalement élevés.

Personne n'ignore que les prix relativement élevés des boissons alcooliques sont dus principalement aux majorations fiscales décidées par le gouvernement. Nous croyons que le moment est venu d'indiquer sans détour ce qu'est la part du gouvernement dans ce prix, c'est-à-dire le prélèvement fiscal indirect.

Une fois le prélèvement fiscal déterminé, la Société doit fixer la marge commerciale dont elle a besoin pour couvrir ses coûts, y compris un rendement normal sur les capitaux investis. La Société disposera donc de critères d'une gestion rationnelle. Elle aura des objectifs clairs et sera administrée à la manière des sociétés commerciales privées. Elle devra être indépendante des décisions des ministères; le Conseil des ministres nommera les administrateurs, la loi fixera le montant des immobilisations au-delà duquel une approbation du gouvernement sera exigée; là s'arrêtera l'intervention de l'État dans l'administration de la Société des alcools. La Société, libre de ses mouvements, sera à l'abri des pressions politiques indues. La commercialisation des boissons alcooliques sera la responsabilité de la Société des alcools et de ses administrateurs. Ce sont eux qui prendront toutes les décisions concernant l'approvisionnement, le transport, la vente, le personnel et les procédés de commercialisation.

Nous avons analysé soigneusement les avantages et les désavantages qu'il y aurait soit à conserver le monopole d'État tel que nous le connaissons, soit à confier tout le commerce des boissons alcooliques à l'entreprise privée. Tenant compte de la longue tradition du régime actuel, des possibilités qu'il y a de rendre l'entreprise d'État aussi efficace que l'entreprise privée, du risque qu'un régime de distribution libre soit plus coûteux que le régime de monopole en raison de la multiplication excessive des points de vente à laquelle il donnerait incontestablement lieu, du contrôle de la qualité qu'il faut maintenir et du choix raisonnable qu'il faut offrir au consommateur, tenant compte enfin de l'expérience des États-Unis où les deux régimes existent, nous avons recommandé qu'on conserve le régime actuel de commercialisation des boissons alcooliques, en y apportant toutefois des améliorations et en donnant au circuit commercial privé l'occasion de faire ses preuves dans la distribution de deux nouveaux produits: le vin et le cidre. Par ailleurs, le monopole d'État vendra de la bière canadienne et du cidre au détail. L'un et l'autre devront s'accommoder de cette nouvelle concurrence.

Le régime de commercialisation sera donc le suivant: la Société des alcools sera responsable de l'achat et de l'importation de tous les spiritueux, vins et bières étrangères; les magasins de la Société seront autorisés à vendre toutes les boissons alcooliques, y compris la bière canadienne; toutefois, les magasins de produits alimentaires pourront vendre au détail non seulement la bière canadienne, mais aussi le vin et le cidre. En ce qui concerne la vente au détail de ces trois produits, nous avons cru nécessaire de faire disparaître toute discrimination entre les différentes catégories de magasins d'alimentation, cela en vue de rendre ces boissons plus accessibles au consommateur dont les habitudes d'achat ont changé et de renforcer la concurrence dans les prix. Ces produits pourraient en conséquence être offerts dans tous les magasins d'alimentation, qu'il s'agisse d'épiceries indépendantes, de supermarchés, d'épiceries reliées à des groupes, coopératifs ou autres, ou d'épiceries situées dans des magasins à rayons multiples.

En ce qui concerne la majoration fiscale des boissons alcooliques, nous proposons un réaménagement des taux de perception qui deviendraient ainsi plus équitables. La majoration fiscale serait de 65% pour les spiritueux, 50% pour les vins et 20% pour la bière, que les produits soient canadiens ou importés. Comme le gouvernement fédéral lève un droit de douane sur les produits importés, il ne semble pas y avoir de raison spéciale pour que le gouvernement du Québec impose une protection additionnelle.

Nous avons voulu également corriger les anomalies qu'on retrouve dans la taxe de vente et la taxe sur les repas concernant les boissons alcooliques. Toutes les boissons, sans exception, seraient soumises à la taxe de vente de 8% lorsque vendues aux consommateurs, mais n'y seraient pas soumises lorsque vendues aux épiciers et aux débitants. En outre, nous recommandons la suppression de la taxe spéciale de 5% qui est exigée des détenteurs de permis. C'est une taxe facile à contourner et son rendement est faible. La perte serait compensée par le rendement accru du prix des permis, fixé selon une formule qui tiendra compte de la dimension de l'établissement.

C'est la Société des alcools qui fixera les taux de majoration commerciale pour chaque marque de spiritueux et de bière importée, à l'intérieur de certaines limites déterminées par le Conseil des ministres; dans le cas du vin, du cidre et de la bière canadienne, les taux de majoration seront soumis aux mécanisme de la concurrence.

Nous avons proposé des structures qui permettront à la Société des alcools de fonctionner suivant les seuls critères d'efficacité et de rentabilité. Nous avons également fait des recommandations qui contribueront à orienter et à organiser ses principales activités commerciales: administration, achats, embouteillage, entreposage et ventes. C'est dans cette optique que nous avons recommandé que la Société n'ait qu'un bureau principal et quelques bureaux régionaux, qu'elle construise un nouvel entrepôt à Montréal, qu'elle abandonne l'embouteillage des boissons alcooliques si elle ne peut le faire à aussi bon compte que l'entreprise privée, qu'elle rende ses magasins modernes, attrayants et efficaces, qu'elle en augmente graduellement le nombre, qu'elle fixe les heures et les jours d'affaires selon les besoins de la population, qu'elle ait un service des achats efficace et dynamique, qu'elle mette sur pied un service de mise en marché de ses produits et un service de formation du personnel et, enfin, qu'elle négocie elle-même ses conventions de travail.

\* \* \*

Il est évident que les réformes que nous préconisons dans ce rapport ne s'accompliront pas sans quelques oppositions. Il s'agit de réformes qui apporteront des modifications majeures dans les structures et qui devront susciter des changements dans les mentalités; elles peuvent difficilement ne pas heurter un certain nombre d'intérêts solidement et depuis longtemps établis, à l'intérieur de la Régie et surtout à l'extérieur. Mais ces réformes sont néanmoins nécessaires si nous voulons doter le Québec d'un régime de

surveillance des débits de boissons alcooliques qui réponde aux objectifs et aux exigences d'une société qui a évolué et d'un régime de commercialisation qui, en suivant le progrès, puisse offrir à la clientèle le meilleur service au plus bas prix.

Nous n'avons pas la prétention de croire que toutes nos recommandations seront appliquées intégralement du jour au lendemain. Il se dégage toutefois de l'ensemble de nos travaux des priorités qui constituent la base même de toutes les réformes ultérieures. C'est le cas, par exemple, de cette séparation essentielle entre le régime de surveillance et le régime de commercialisation et de cette distinction non moins nécessaire entre la majoration fiscale et la majoration commerciale des produits vendus par la Régie. Il faudra commencer par là.

Même si les institutions que nous recommandons permettent un régime efficace et soucieux des libertés des personnes, elles ne peuvent l'assurer à elles seules. La réforme exige non seulement des structures adéquates, mais avant tout un choix judicieux des personnes. Ce sont les personnes qui agissent à l'intérieur des structures et qui assurent ou non les résultats attendus. Il appartiendra aux fonctionnaires de la Régie des débits de boissons et au personnel de la Société des alcools du Québec de démontrer qu'il y a possibilité, au sein d'organismes publics, d'agir avec dynamisme et efficacité.



---

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---



---

## ***Le régime de surveillance***

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
1	La Régie des alcools devrait être remplacée par deux organismes distincts, chacun sous l'autorité de sa propre loi: un organisme de surveillance et une société commerciale.	75
2	Le régime de surveillance des débits de boissons devrait être complètement réformé. Cette réforme exigerait l'adoption d'une nouvelle loi des alcools, l'abrogation de la <i>Loi de tempérance</i> et l'abolition des dispositions de la <i>Loi de l'observance du dimanche</i> qui ont trait à la vente de boissons alcooliques.	77

### **Les objectifs d'un régime moderne de surveillance**

3	La législation québécoise sur la surveillance des débits de boissons devrait avoir pour objet d'assurer le maintien de l'ordre public et de prélever des recettes fiscales; elle devrait contenir une déclaration de principe indiquant les objectifs poursuivis.	97
---	---	----



<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
4	Le régime de surveillance des débits de boissons devrait être d'inspiration libérale et respectueux des droits fondamentaux des individus.	101
<b>La réforme du régime de surveillance</b>		
5	L'autorisation de vendre des boissons alcooliques pour consommation en dehors du lieu de la vente devrait prendre la forme d'un certificat d'enregistrement.	104
6	L'obtention d'un permis de vente de boissons alcooliques pour consommation sur place devrait être considérée comme un droit conditionnel.	105
7	Cinq catégories de permis pour consommation sur place devraient être établies en fonction des droits de vente qu'ils comportent et non selon la nature des établissements.	107
8	On devrait abolir le permis de banquet « pour vendre » et ne retenir que le permis de banquet « pour servir » des boissons alcooliques lors de réunions à caractère familial, social ou culturel.	107
9	L'émission des permis industriels devrait relever directement du ministère du Revenu.	107
10	Le coût des permis devrait comprendre un droit fixe et un droit additionnel variant selon l'espace (pieds carrés, places ou sièges) utilisé pour le débit sous permis.	109
11	Les droits sur la bière canadienne — droits des brasseurs et droits des détaillants — devraient être fondus en une seule taxe qui serait imposée au niveau des brasseurs et perçue par le ministère du Revenu.	109
12	Un certificat d'enregistrement ou un permis pourrait être octroyé aux personnes ayant la citoyenneté canadienne ou ayant au moins une année de résidence au Québec; le permis de 4 <sup>e</sup> catégorie ne devrait être accordé qu'aux citoyens canadiens.	111
13	Tout débitant devrait faire la preuve de son enregistrement à la Direction générale des taxes de vente du ministère du Revenu et fournir un cautionnement en argent ou sous forme de police d'assurance.	111

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
14	Les permis ne devraient être accordés qu'aux véritables propriétaires des débits, qu'il s'agisse d'individus ou de sociétés; dans ce dernier cas, des restrictions devraient être imposées pour prévenir la fraude et permettre l'identification des véritables propriétaires.	113
15	La loi devrait prévoir les restrictions nécessaires pour assurer l'ordre public, mais le permis municipal ne devrait pas être une condition de l'obtention d'un permis de débitant.	113
16	Même en l'absence d'opposition, l'organisme de surveillance devrait être tenu d'inviter le requérant à faire valoir son point de vue avant de refuser le permis demandé.	114
17	Toute demande de nouveau permis ou de transfert de permis devrait être transmise à la municipalité intéressée ainsi qu'au ministère de la Justice qui pourraient présenter des objections lors d'audiences publiques obligatoires; il appartiendrait alors aux opposants de démontrer que le maintien de l'ordre public et le respect de la loi seront difficiles à assurer dans le débit pour lequel un permis est demandé.	114
18	Le public pourrait s'opposer à l'émission d'un permis ou à son transfert. Pour être recevable, telle opposition devrait être accompagnée d'un dépôt non remboursable de \$10.	115
19	Les certificats d'enregistrement pour les magasins d'alimentation devraient être valables jusqu'à leur annulation. Les permis pour les autres débits devraient être valables pour quatre années à compter de la date de leur émission. Dans tous les cas, les droits devraient être exigés annuellement.	116
20	Le certificat d'enregistrement et le permis ne pourraient être transférés qu'à l'exécuteur testamentaire, aux héritiers, au séquestre, au syndic ou au liquidateur qui continuent l'exploitation du débit.	117
21	Avant de prononcer la suspension ou l'annulation d'un permis pour cause disciplinaire, on devrait donner un avertissement au débitant, l'informer des faits précis qu'on lui reproche et l'inviter à s'expliquer en audience publique; en pareil cas, le fardeau de la preuve incomberait à la poursuite.	121
22	La loi devrait accorder expressément au procureur général et aux municipalités le droit d'intenter des poursuites en matière de suspension et d'annulation de permis.	121

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
23	Sauf les cas d'annulation technique, un certificat d'enregistrement ou un permis ne devraient être suspendus ou annulés que pour les causes clairement énoncées dans la loi.	122
24	Lors des instructions, toute preuve utile et pertinente serait admissible devant l'organisme de surveillance et celui-ci ne serait pas nécessairement lié par les règles de la preuve en vigueur devant les tribunaux ordinaires.	123
25	L'organisme de surveillance devrait créer une jurisprudence afin de guider les intéressés et d'assurer une certaine uniformité dans l'application de la loi.	123
26	Seul l'organisme habilité à accorder les permis devrait être autorisé à les suspendre ou à les annuler.	123
27	Aucune cour municipale ne devrait avoir le pouvoir de décréter la fermeture d'un débit de boissons pour contravention à la <i>Loi de la Régie des alcools</i> .	124
28	L'organisme de surveillance devrait réglementer le cheminement des dossiers afin que les décisions soient rendues avec la même célérité pour tous.	125
29	Chaque membre du personnel des débits de 4 <sup>e</sup> catégorie devrait posséder une carte de travail émise par l'organisme de surveillance; les débitants devraient fournir périodiquement à la Régie une liste des noms et adresses de leurs employés.	126
30	La loi devrait interdire à tout débitant d'embaucher ou de tolérer dans son débit des personnes qui incitent la clientèle à commander des boissons alcooliques; elle devrait également prohiber le recours à tout système destiné à annoncer l'arrivée des forces policières.	127
31	La qualité et le volume minimum des consommations servies par les débitants devraient être réglementés et soumis à des contrôles périodiques; les débitants devraient servir les spiritueux en bouteilles miniatures aux clients qui le demandent.	128
32	Les débitants devraient être tenus d'afficher le prix des consommations.	128

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
33	Toute personne ayant atteint l'âge de dix-huit ans devrait pouvoir acheter des boissons alcooliques, accéder aux débits de boissons et en consommer sur place.	129
34	On devrait uniformiser dans tout le territoire québécois les heures de vente des boissons alcooliques dans les débits, sans régime particulier les jours fériés.	129
35	Les heures de fermeture des débits de boissons devraient être fixées à 3 heures du matin dans le cas des débits détenant des permis de 2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> ou 4 <sup>e</sup> catégories; les tavernes détenant un permis de première catégorie fermeraient à minuit les jours non fériés et resteraient fermées les jours fériés.	130
36	La nouvelle loi sur les boissons alcooliques devrait contenir une disposition à l'effet que les débitants qui vendent illégalement des boissons alcooliques à des personnes en état évident d'ébriété ou à des adolescents pourraient être tenus civilement responsables des dommages causés ensuite à autrui.	131
<b>La mise en œuvre du régime de surveillance</b>		
37	La surveillance des débits de boissons devrait être confiée à une régie provinciale, dotée de la personnalité juridique, jouissant d'une grande indépendance sur le plan administratif et financier; elle ferait rapport au premier ministre en sa qualité de titulaire du ministère du Conseil exécutif. Cet organisme pourrait être désigné sous le nom de « Régie des débits de boissons ».	136
38	La Régie des débits de boissons devrait être composée d'un président, d'un secrétaire général et de deux membres associés à temps partiel.	137
39	La législation sur les débits de boissons devrait réserver une large part à la réglementation; la préparation des principaux projets de règlements de la Régie devrait comporter la tenue préalable d'audiences publiques.	137
40	Les membres de la Régie des débits de boissons devraient être des personnalités apolitiques; le président serait nommé par le Conseil des ministres, sur l'avis de la commission de l'administration de la Justice de l'Assemblée nationale; le Conseil des ministres nommerait le secrétaire général, sur la recommandation du président, ainsi que les membres associés.	138

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
41	On devrait constituer une équipe d'officiers d'audience autorisés à rendre les décisions initiales en matière d'octroi et de renouvellement de permis.	140
42	On devrait constituer un corps d'enquêteurs compétents relevant du procureur général et lui assigner des fonctions d'inspection des débits, de détection des infractions et d'éducation des débitants.	142
43	Le ministère de la Justice devrait assumer plus de responsabilités dans la surveillance des débits soit en s'opposant à l'octroi des permis, soit en utilisant davantage la répression administrative; le rôle du Bureau juridique de la Régie des alcools devrait être modifié en conséquence.	142
44	En plus de l'escouade des alcools de la Sûreté du Québec, les policiers municipaux devraient être autorisés à s'occuper, sans mandat spécial, de la détection des infractions à la loi régissant les débits de boissons alcooliques.	144
45	Le procureur général devrait intenter les poursuites pénales en son nom et non plus au nom de la Régie, et devrait confier les dossiers à ses substituts permanents et non plus à des procureurs spéciaux.	144

---

## ***La commercialisation des boissons alcooliques***

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
	<b>L'imposition</b>	
46	Pour assurer une réforme efficace du régime de commercialisation des boissons alcooliques, on devrait au préalable établir deux majorations distinctes: l'une fiscale, l'autre commerciale. L'État fixerait, à la manière des taxes à la consommation, les taux de majoration fiscale applicables aux différents types de boissons alcooliques. Il définirait également les normes que la société d'État devrait suivre dans l'établissement de la majoration commerciale.	168
47	Les taux de majoration fiscale devraient être fixés par l'État à 65% pour les spiritueux et à 50% pour le vin.	170
48	Les taux de majoration fiscale devraient être identiques, qu'il s'agisse de produits canadiens ou de produits importés.	171
		255

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
49	Le taux de majoration fiscale de la bière importée devrait être de 20%.	171
50	La taxe de vente de 8% ne devrait pas s'appliquer aux ventes faites par la Régie aux détenteurs de permis.	176
51	La taxe sur la bière canadienne devrait être portée à \$0.35 le gallon.	182
52	La bière, canadienne ou importée, devrait être soumise à la taxe de vente de 8% lorsqu'elle est vendue au détail.	182
53	La taxe de 8% sur les repas et l'hôtellerie devrait s'appliquer à la bière vendue en bouteilles dans les tavernes.	183
54	Lorsque l'industrie du cidre sera bien implantée au Québec, le cidre fort devrait être soumis au même traitement fiscal que le vin, et le cidre léger, aux mêmes normes d'imposition que la bière.	183

### **Le commerce**

55	Le régime de commercialisation des boissons alcooliques devrait, sauf pour certains produits, continuer d'être assuré par un monopole d'État dont les structures seraient améliorées.	193
56	Les détenteurs de permis devraient acheter les spiritueux, le vin, le cidre et la bière importée exclusivement du monopole d'État; ils continueraient à acheter la bière canadienne directement des brasseurs ou de leurs agents autorisés.	193
57	Le monopole d'État devrait faire livrer des boissons alcooliques directement des fournisseurs aux débiteurs et à ses propres magasins chaque fois que le procédé s'avérerait avantageux.	193
58	Les spiritueux et la bière importée, pour consommation à domicile, devraient continuer à être distribués en exclusivité par le monopole d'État.	194
59	Dans les régions à faible densité de population, le monopole d'État devrait autoriser certains agents à vendre pour son compte des spiritueux et de la bière importée.	194

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
60	Les agents seraient des mandataires du monopole d'État et devraient se conformer en tous points à ses exigences.	194
61	Les taux de majoration commerciale pour chaque marque de spiritueux et de bière importée seraient déterminés par le monopole d'État, mais ne devraient pas être inférieurs à 20% et supérieurs à 30%. Ces limites seraient déterminées par le Conseil des ministres.	195
62	La vente au détail du vin devrait être confiée non seulement au monopole d'État, mais également aux magasins d'alimentation: épiceries indépendantes, supermarchés, épiceries reliées à des groupes, coopératifs ou autres, et épiceries situées dans des magasins à rayons multiples.	196
63	Dans le cas du vin, les taux de majoration commerciale devraient être soumis aux mécanismes de la concurrence.	196
64	Le vin de messe devrait être assujéti à la taxe de vente comme toute autre boisson; la majoration fiscale serait de 12.5% et la majoration commerciale serait déterminée par le monopole d'État.	199
65	On devrait permettre la vente au détail de la bière canadienne à tous les magasins d'alimentation: épiceries indépendantes, supermarchés, épiceries reliées à des groupes, coopératifs ou autres, et épiceries situées dans des magasins à rayons multiples.	201
66	Le monopole d'État devrait vendre au détail de la bière canadienne et pourrait même établir des magasins entièrement réservés à la vente de ce produit.	202
67	Le régime de vente du cidre devrait s'étendre à tous les magasins d'alimentation et non pas seulement aux épiceries indépendantes.	203

### **La Société des alcools du Québec**

68	L'entreprise publique chargée de faire le commerce des boissons alcooliques au Québec devrait être une société à capital-actions dont le nom pourrait être La Société des alcools du Québec (SAQ). Celle-ci serait constituée par une loi spéciale ou en vertu de la <i>Loi des compagnies</i> .	207
----	--	-----



<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
69	La Société devrait être gérée par un conseil d'administration d'environ neuf membres nommés par le Conseil des ministres pour une période de trois ans. Les administrateurs seraient choisis pour leur compétence dans le domaine des affaires et la majorité d'entre eux devraient venir de l'extérieur de la Société et du gouvernement.	209
70	Le président-directeur général devrait être nommé par le Conseil des ministres sur recommandation du conseil d'administration de la Société.	210
71	Sujet à l'approbation du conseil d'administration de la Société, le président-directeur général devrait choisir lui-même ses principaux collaborateurs.	210
72	Les directives du ministre de liaison devraient être données par écrit et reproduites dans le rapport annuel de la Société.	211
73	L'approbation des transactions immobilières de la Société des alcools par le Conseil des ministres ne serait requise que pour les transactions dépassant \$50,000.	212
74	La Société des alcools devrait, au début de chaque exercice, faire approuver le budget de ses dépenses en capital par le Conseil des ministres ou le Conseil du trésor.	212
75	La Société des alcools devrait engager elle-même ses cadres et fixer leur rémunération, sans être soumise à la <i>Loi de la fonction publique</i> .	214
76	La Société devrait négocier elle-même les conventions collectives de travail avec ses employés.	215
	<b>Les activités commerciales de la nouvelle Société</b>	
77	La Société des alcools devrait centraliser son administration à son siège social et, au besoin, ouvrir des entrepôts et des bureaux régionaux.	220
78	La Société des alcools devrait être entièrement autonome dans sa politique d'achats de boissons alcooliques.	221
79	La Société des alcools devrait organiser un service des achats efficace et dynamique qui, de façon générale, négocierait directement avec les fournisseurs.	222

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
80	La Société des alcools devrait interdire à tout employé ou mandataire de ses fournisseurs de faire de la promotion de vente dans ses magasins.	222
81	La Société des alcools devrait inclure dans tous ses contrats d'achat une clause de prix maximum.	223
82	La Société des alcools devrait sans tarder rouvrir le dossier de la construction d'un nouvel entrepôt dans la région de Montréal.	225
83	La Société des alcools devrait discontinuer l'embouteillage de produits canadiens, à moins qu'elle puisse le faire avec autant d'efficacité que l'entreprise privée.	229
84	La Société des alcools devrait continuer l'embouteillage des produits importés en vrac et surtout adopter à leur égard des méthodes modernes et dynamiques d'embouteillage, de publicité et de mise en marché.	230
85	La Société des alcools devrait établir un service de mise en marché de ses produits afin de mieux satisfaire sa clientèle.	231
86	La Société des alcools devrait augmenter graduellement le nombre de ses magasins afin de mieux servir la population.	232
87	La Société des alcools devrait attacher une importance particulière aux besoins de la population dans la localisation de ses magasins; certains devraient être fermés, tandis que d'autres devraient être ouverts surtout dans les centres commerciaux.	233
88	La Société des alcools devrait accélérer le processus déjà amorcé d'aménager des magasins modernes, attrayants et efficaces.	233
89	Les jours et les heures d'ouverture et de fermeture des magasins devraient être mieux adaptés aux besoins de la population.	235
90	La Société des alcools devrait établir un service de formation du personnel dont le but serait, à l'aide de cours, colloques et autres moyens de même nature, de développer la compétence des employés en place et de favoriser leur intégration à l'entreprise.	235



---

# APPENDICE

---

<i>Pièce</i>	<i>Page</i>
A Liste alphabétique des organismes qui ont soumis des mémoires, avec l'indication du nom des témoins, de l'endroit et de la date des audiences publiques . . . . .	263
B Liste des personnes qui ont témoigné au sujet des grèves. . . . .	267
C Rapport sur la fabrication et la vente du cidre au Québec. . . . .	269
D Rapport sur la publicité relative aux boissons alcooliques. . . . .	311



---

## Pièce A

---

### ***Liste alphabétique***

***des organismes qui ont soumis des mémoires, avec l'indication du nom des témoins, de l'endroit et de la date des audiences publiques***

	<i>Endroit</i>	<i>Date des audiences</i>
Association canadienne du tourisme M. René Gaulin	Montréal	13 mai 1969
Association coopérative féminine du Québec M <sup>me</sup> Hélène Meynaud M. Alfonda Lavoie	Montréal	13 mai 1969
Association des détaillants en alimentation du Québec Inc. M. Fernand Léveillé	Montréal	6 mai 1969

	<i>Endroit</i>	<i>Date des audiences</i>
Association (L') des distillateurs canadiens M. Pierre Latraverse M. Michael James McCormick	Montréal	21 juillet 1969
Association (L') des épiciers en gros de la province de Québec M. Bernard Turcot M. Jean-Guy Deaudelin	Montréal	6 mai 1969
Association (L') des hôteliers de la province de Québec M <sup>e</sup> Gérard Delage, c.r.	Montréal	11 mars 1969
Association (L') des manufacturiers de chandelles du Canada M. R.-O. Charron	Montréal	25 mars 1970
Association (L') des taverniers de la Cité de Québec et du district Inc. M. Pierre Guay	Québec	2 juin 1969
Association (L') des taverniers du district de Montréal M. Paul-Émile Landry	Montréal	13 mai 1969
Association (L') du Québec des représentants de vins et de spiritueux M. Robert Perron	Montréal	11 mars 1969
Association du Scotch Whisky du Canada M. Robert Callahan M. Philippe Langlois	Montréal	10 juin 1969
Association provinciale des restaurateurs M. Eddy Prévost M. Armand Marion M. Rosario Dépelteau	Montréal	13 mai 1969
F. Baillargeon Limitée M. Laurier Baillargeon	Montréal	14 avril 1969

	<i>Endroit</i>	<i>Date des audiences</i>
Brewers' Warehousing Company Limited M. David Roche	Montréal	10 juin 1969
Chambre (La) de Commerce du district de Montréal M. Roger Beauchemin M. Alban Coutu	Montréal	10 juin 1969
Confédération (La) des syndicats nationaux (CSN) M. Marcel Pépin M. Ronald Asselin	Montréal	26 juin 1969
Épicerie Saint-Félicien M <sup>e</sup> Clément Richard M. Alfred Hamel M. Roland Dallaire M. J.-Arthur Blouin	Québec	2 juin 1969
Monsieur le juge Lucien Dugas	Montréal	25 mars 1969
Monsieur le juge Marc Lacoste	Montréal	25 mars 1969
Institut des Brasseurs du Québec M <sup>e</sup> Julien Savignac	Montréal	10 juin 1969
Jeune Barreau de Québec Inc. M <sup>e</sup> Michael Hickson M <sup>e</sup> Jean Richard M <sup>e</sup> Michel Bouliane	Québec	18 septembre 1969
John de Kuyper & Fils (Canada) Ltée M. Henry de Kuyper M. Vely Leroy	Montréal	10 juin 1969
Régie (La) des alcools du Québec M. Émile Robillard M. Jean-Pierre Latulippe M. Jacques Leblond de Brumath M. Philippe Montpetit M. Marc Boissonnault M. Jean-L. Poirier M. Fernand Pépin	Montréal	28 janvier, 11, 12 février et 4 mars 1969



	<i>Endroit</i>	<i>Date des audiences</i>
Richard Management Inc. M. Paul Laurent	Montréal	6 mai 1969
Service (Le) de l'hôtellerie du Québec	Montréal	8 juillet 1970
Ville Vanier (incidents de) Lieutenant Yvan Bernatchez Sergent Roger Bérubé M. Roméo Labelle	Québec	18 septembre 1969
Ville de Montréal	Montréal	25 juin 1970

---

## Pièce B

---

### ***Liste des personnes qui ont témoigné au sujet des grèves***

Archambault,	monsieur Victor
Beaudoin,	monsieur Léon
Black,	monsieur Denis John
Bodner,	monsieur Edward W.
Boissonnault,	monsieur Marc
Chabot,	mademoiselle Jacqueline
Champagne,	monsieur Paul
Clifford,	monsieur John L.
Courteau,	monsieur Hervé
Couture,	monsieur Raymond
Culkin,	monsieur Edwin
Goldsmith,	monsieur Réginald
Gravel,	monsieur Paul-Émile
Guay,	monsieur Jean-Jacques
Hottotte,	monsieur Paul-Alfred

Latulippe,	monsieur Jean-Pierre
Laverdure,	monsieur Roger
Leblond de Brumath,	monsieur Jacques
Messier,	monsieur Roger
Morin,	monsieur Roger
Power,	monsieur Lorne G.
Sauvageau,	monsieur Gérard
Sommers,	monsieur Joseph Evans

---

**Pièce C**

---

---

**RAPPORT SUR LA  
FABRICATION  
ET LA VENTE  
DU CIDRE  
AU QUÉBEC**

---

---

**Québec, septembre 1969.**

---



---

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COMMERCE DES BOISSONS ALCOOLIQUES

---

---

## Commissaires

LE JUGE LUCIEN THINEL,  
*président*

MARCEL BÉLANGER

OTTO THUR

---

## Secrétaire

M<sup>e</sup> JEAN-GUY ROUSSY

---



Au Conseil des ministres

La Commission d'enquête sur le commerce des boissons alcooliques a l'honneur de présenter, conformément à la demande qu'elle a reçue, un rapport sur la fabrication et la vente du cidre au Québec.

Lucien Thinef

*président*

Manuel Bélanger

*commissaire*

— Otto H. —

*commissaire*

Jean Guy Roussy

*secrétaire*

Québec, septembre 1969.





---

## ***Table des matières***

---

	<i>Page</i>
Liste des tableaux . . . . .	277
Avant-propos . . . . .	279

### **CHAPITRE I**

LE PROBLÈME DU CIDRE AU QUÉBEC . . . . .	281
--	-----

### **CHAPITRE II**

LA PRODUCTION DU CIDRE . . . . .	283
L'utilisation de la pomme . . . . .	283
Les types de cidres . . . . .	284
Les prix au producteur . . . . .	284

	<i>Page</i>
Les fabricants . . . . .	286
Le cidre léger . . . . .	286
Le cidre fort . . . . .	287
Le brandy ou l'alcool de pommes (calvados) . . . . .	288
Caractéristiques du régime proposé . . . . .	288

### CHAPITRE III

LA VENTE DU CIDRE . . . . .	289
Le cidre léger . . . . .	289
Le cidre fort . . . . .	291
Le coût probable de distribution du cidre . . . . .	292

### CHAPITRE IV

L'IMPOSITION DU CIDRE . . . . .	295
Le cidre léger . . . . .	295
Le cidre fort . . . . .	297
Le cidre provenant de l'extérieur du Québec . . . . .	299
CONCLUSION . . . . .	301
LISTE DES RECOMMANDATIONS . . . . .	303
ANNEXE . . . . .	305

---

## ***Liste des tableaux***

---

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
1	Prix au producteur du cidre au Québec et dans les autres provinces	285
2	Coût probable du cidre léger au consommateur (avant taxes provinciales)	293
3	Coût probable du cidre fort au consommateur (avant taxes provinciales)	294
4	Prix de vente du cidre léger au consommateur selon deux hypothèses différentes quant aux taxes provinciales	296
		277

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
5	Prix de vente du cidre fort au consommateur selon deux hypothèses quant à la majoration fiscale	298
6	Comparaison entre les prix possibles du cidre fort et ceux de marques connues de vin canadien et de vin importé	299

---

## ***Avant-propos***

---

La Commission d'enquête sur le commerce des boissons alcooliques fut créée en vertu du décret 3715 du 18 novembre 1968 et son mandat fut prolongé en vertu du décret 1454, du 14 mai 1969, jusqu'au 18 novembre 1969. Notre Commission est régie par la *Loi des commissions d'enquête* (S.R.Q. 1964, chapitre 11).

Notre mandat est le suivant:

« *a*) faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1964;

« *b*) rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement. »

Le problème de la fabrication et de la vente du cidre apparaît donc comme un des multiples aspects de notre mandat. Nous présentons immé-

diatement notre rapport sur cette question, répondant ainsi à une demande expresse qui nous a été faite.

Il va de soi que le présent rapport a été conçu en tenant compte de la loi actuelle de la Régie des alcools et des mécanismes de distribution des boissons alcooliques qu'elle prévoit. En d'autres termes, nos recommandations à l'égard du cidre s'inspirent du régime commercial actuel: les vins et les spiritueux sont vendus par un monopole d'État, la Régie; la bière est distribuée par les magasins d'alimentation indépendants.

Le présent rapport ne saurait préjuger des recommandations de notre rapport final sur le commerce des boissons alcooliques au Québec. Si les recommandations du rapport final devaient modifier le régime actuel du commerce des boissons alcooliques, la fabrication et le commerce du cidre subiraient des modifications en conséquence.

Dans notre travail, nous avons pu bénéficier de la volumineuse documentation mise à notre disposition par les différents ministères du gouvernement du Québec. En outre, nous avons étudié la situation du cidre dans les autres provinces. Enfin, nous avons consulté plusieurs personnes qui s'intéressent à cette question et leurs observations ont été fort utiles.

---

## Chapitre I

---

### ***Le problème du cidre au Québec***

Le problème de la légalisation de la fabrication et de la vente du cidre est discuté depuis de nombreuses années au Québec. À plusieurs reprises, des mémoires ont été présentés au gouvernement pour lui demander de permettre la fabrication et la vente du cidre. En outre, ce problème a fait l'objet d'études, plusieurs très poussées, de la part de fonctionnaires ou de conseillers de l'extérieur. Si tous ces mémoires et études sont unanimes à recommander que la fabrication et la vente du cidre soient légalisées au Québec, leurs conclusions quant aux personnes ou organismes qui seraient autorisés à produire ou à vendre le cidre sont loin de l'être. Cela semble expliquer, du moins en partie, les retards apportés à la solution du problème.

Toutefois, il convient de signaler que la *Loi de la Régie des alcools* du Québec fut modifiée en 1965 par l'addition de plusieurs articles concernant le cidre. En gros, la loi actuelle prévoit la fabrication du cidre soit par la Régie elle-même, soit par toute autre personne ou organisme autorisé par celle-ci; dans ce dernier cas, la loi habilite la Régie à contrôler sa fabrication.



La loi actuelle stipule que seule la Régie peut vendre du cidre fort pour consommation en dehors du lieu de la vente. Quant au cidre léger, sa vente pour consommation extérieure peut être faite par la Régie elle-même ou par les détenteurs de permis de vente de bière, c'est-à-dire les épiciers indépendants.

Dans le cas de la consommation sur place, tous les détenteurs de permis de vin et de spiritueux sont autorisés à vendre du cidre fort ou léger. En outre, les tavernes peuvent vendre du cidre léger, mais non du cidre fort.

On trouvera, en annexe au présent rapport, une description des dispositions actuelles de la loi concernant la fabrication et la vente du cidre au Québec.

Malgré les amendements de 1965, aucun permis de fabrication ou de vente de cidre n'a été accordé à ce jour. C'est donc dire qu'à toutes fins utiles, le problème du cidre demeure entier. L'appareil juridique est en place; mais on ne l'a pas encore utilisé. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce retard.

En premier lieu, on s'est demandé si la fabrication du cidre devait être l'apanage d'une seule cidrerie. Plusieurs arguments d'ordre économique et d'ordre administratif ont été avancés au soutien de cette thèse. On s'est également demandé si ce fabricant unique devait être l'État, une société mixte ou encore une coopérative de producteurs de pommes.

En second lieu, on s'est demandé si le cidre ne devait pas être vendu — outre la Régie et les épiciers indépendants — par les producteurs eux-mêmes et/ou par les propriétaires de kiosques de produits de la pomme, situés le long de la route.

Enfin, même si la question n'a pas été soulevée directement dans les mémoires ou rapports qui lui ont été présentés, il semble bien que le gouvernement se soit interrogé quant au régime fiscal devant s'appliquer à la vente du cidre. Par exemple, le cidre léger doit-il être soumis à une imposition équivalente à celle de la bière? De même, la Régie doit-elle majorer le prix du cidre, fort ou léger, selon les barèmes qu'elle utilise généralement?

Le présent mémoire se propose donc de répondre à ces questions fondamentales de la production, de la vente et de l'imposition du cidre.

---

## **Chapitre II**

---

### ***La production du cidre***

#### **L'utilisation de la pomme**

La destination première de la pomme est sa consommation directe comme fruit frais. On estime que le Québec produit environ 7.5 millions de boisseaux de pommes par an. Cette production sert, dans une proportion de 90%, à la consommation directe; le reste est usiné comme jus de pommes, sauce, pulpe, garniture de tartes et autres sous-produits. La fabrication du jus de pommes utilise environ les deux tiers des pommes usinées.

L'Institut vinicole canadien estime qu'en 1967 il s'est vendu au Canada environ 150,000 gallons de cidre léger et 20,000 gallons de cidre fort. Il est difficile de prévoir ce que serait la consommation québécoise du cidre, dans l'éventualité de la légalisation de sa fabrication et de sa vente. En effet, le goût des consommateurs nous reste largement inconnu. Toutefois, l'expérience canadienne ainsi que les différents rapports présentés jusqu'à maintenant nous font croire que la fabrication du cidre ne pourra utiliser plus de 1.5% de la récolte annuelle de pommes, ou quelque 13% des pommes destinées à l'usinage.

On se rend bien compte, et les mémoires sont unanimes sur ce point, que la fabrication du cidre demeure un utilisateur marginal de pommes. Sa légalisation peut certes aider les pomiculteurs, mais elle ne saurait résoudre le problème de la mise en marché des pommes produites au Québec. Il ne faut pas perdre de vue cette vérité.

C'est dans cette perspective que l'on doit envisager le problème du cidre. Sa fabrication ne produira pas de miracle financier pour les pomiculteurs. Elle aidera tout au plus au soutien du marché des pommes de seconde qualité; elle facilitera ainsi une meilleure sélection des pommes destinées à la consommation directe en créant un nouveau débouché pour la pomme de transformation. Si les structures du marché de la pomme doivent être modifiées, c'est aux organismes de mise en marché de le faire. La fabrication du cidre ne peut se substituer à ce mécanisme régulateur.

### **Les types de cidre**

Les définitions et les classifications légales du cidre utilisent le degré de contenu en alcool comme critère de distinction entre le jus, le cidre léger et le cidre fort. Les boissons à base de pomme qui contiennent en volume moins de 2,5% d'alcool sont considérées comme des jus; entre 2,5% et 7%, comme des cidres légers; entre 7% et 13%, comme des cidres forts.

Dans la réalité, ces catégories se retrouvent avec des degrés d'alcoolisation relativement précis. Par exemple, les jus alcoolisés contiennent 2% en volume d'alcool, les cidres légers 6% et les cidres forts 12%. Chacune de ces trois catégories de produit peut être présentée sous forme « tranquille » ou sous forme « pétillant » en y ajoutant du gaz carbonique sous pression.

La fabrication du cidre s'effectue à partir du jus de pommes. Le cidre léger à teneur de 6% en volume d'alcool s'obtient en soumettant le jus de pommes à une fermentation primaire dans des cuves appropriées.

La production du cidre fort requiert cependant un procédé plus élaboré. En effet, pour obtenir le cidre dont la teneur en volume d'alcool est de 12%, il est nécessaire de soumettre le cidre léger à une fermentation secondaire avec l'addition de concentré, de sucre et de levure. Après pasteurisation, le produit est alors mis en bouteilles.

Ces techniques de production du cidre léger et du cidre fort sont connues au Québec depuis longtemps. Comme nous venons de le mentionner, le cidre léger sert à la fabrication du jus de pommes alcoolisé qui, cependant, est vendu sous l'étiquette de « cidre. » Le cidre fort est produit et vendu clandestinement par un certain nombre de pomiculteurs. Ceux-ci ne sont pas munis de permis et sont en conséquence passibles d'amendes qu'ils paient d'ailleurs plus ou moins périodiquement.

### **Les prix au producteur**

Dans l'hypothèse de la légalisation de la fabrication du cidre au Québec, il importe d'avoir une idée de ce que pourrait en être le prix au producteur. De tels renseignements peuvent s'obtenir de deux façons: soit par la con-

naissance du prix au producteur du cidre au Canada, soit en les obtenant d'entreprises québécoises qui produisent du cidre de façon artisanale.

La société Beau Chatel Wines Limited fabrique un cidre léger qu'elle vend en Ontario et au Manitoba sous la marque « *Beau Chatel Light N' Easy Sparkling* ». Ce cidre est vendu à la Régie ontarienne au prix de \$5.10 la caisse de 24 bouteilles de 12 onces.

La société Beau Chatel ne fabrique pas de cidre fort, le seul fabricant au Canada étant Chipman Apple Products Ltd., de Nouvelle-Écosse. D'après les renseignements obtenus de cette société, le prix au producteur du cidre fort tranquille est de \$5.90 la caisse de 12 bouteilles de 25 onces.

Les données que nous avons obtenues de producteurs québécois ne concernent que la bouteille de 26 onces. Le prix au producteur s'établirait à \$5.15 la caisse de cidre léger pétillant de 12 bouteilles de 26 onces, et à \$4.40 la caisse de cidre léger tranquille, tel qu'il appert au tableau 1 ci-après.

TABLEAU 1  
*Prix au producteur du cidre au Québec et dans les autres provinces  
1969*

Type	Prix au producteur
	\$
<i>Cidre léger — Ontario</i> (24 bouteilles de 12 onces) pétillant.....	5.10
<i>Cidre léger — Colombie-Britannique</i> (24 bouteilles de 12 onces) pétillant.....	5.06
<i>Cidre léger — Québec</i> (12 bouteilles de 26 onces) tranquille.....	4.40
pétillant — bouteille à capsule.....	5.15
pétillant — bouteille à bouchon.....	5.75
<i>Cidre fort — Nouvelle-Écosse</i> (12 bouteilles de 25 onces) tranquille.....	5.90
<i>Cidre fort — Québec</i> (12 bouteilles de 26 onces) tranquille.....	7.00
pétillant.....	9.50
<i>Bière — Québec</i> (24 bouteilles de 12 onces).....	1.70

*Sources : — pour l'Ontario, l'Association canadienne des régies provinciales des alcools, Ottawa;*  
*— pour la Nouvelle-Écosse, la société Chipman Apple Products Ltd.;*  
*— pour la Colombie-Britannique, la régie des alcools de cette province;*  
*— pour le Québec, des pomiculteurs;*  
*— pour la bière, les mémoires présentés à notre Commission.*

Ce tableau montre également ce que serait le prix au producteur du cidre fort. Les données québécoises ne sont que des estimations et ne représentent ni des tendances futures, ni des normes à suivre. Toutefois, elles nous semblent réalistes, puisque les prix québécois diffèrent peu de ceux des autres provinces.

## **Les fabricants**

Le cidre fabriqué au Canada est commercialisé dans huit des dix provinces: Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique. Ce produit est également vendu dans les Territoires du Nord-Ouest. Terre-Neuve ne vend que du cidre importé. Québec est donc la seule province où on ne vend légalement ni cidre canadien, ni cidre importé.

Il n'y a que trois producteurs de cidre au Canada: Growers Wines Limited, de Colombie-Britannique, et Beau Chatel Wines Limited, qui ne produisent que du cidre léger, et Chipman Apple Products Ltd. qui fabrique également du cidre fort. Il semble que les deux premières sociétés soient liées à Imperial Tobacco du Canada Limitée, tandis que la troisième soit une société familiale. La commercialisation du cidre dans les autres provinces et l'existence de producteurs bien établis et économiquement puissants nous conduisent à une constatation importante: si la fabrication du cidre devient légale au Québec, elle devra, autant que possible, tenir compte des prix au producteur des autres provinces et sa qualité devra correspondre à celle qui existe ailleurs au Canada.

Qui au Québec devrait produire du cidre? Voilà la première question à laquelle nous devons répondre. À cette fin, nous distinguerons entre le cidre léger et le cidre fort.

### ***Le cidre léger***

La fabrication du cidre léger est surtout de type commercial. En effet, elle exige un investissement important en équipement. Elle requiert ensuite un réseau de vente étendu en même temps qu'efficace. Finalement, ne pourra résister à la concurrence que le cidre léger soumis à des contrôles rigoureux de qualité afin qu'il soit stable, uniforme et homogène.

Il ne faut donc pas s'étonner que dans plusieurs rapports on ait recommandé que la fabrication du cidre léger soit confiée à une seule usine. Il n'y a pas de doute qu'il serait plus facile à la Régie d'exercer un contrôle approprié sur la qualité du cidre. Il se peut également qu'il soit plus rentable de confier la fabrication du cidre léger à une seule usine, en raison, d'une part, de sa consommation probable plutôt restreinte et, d'autre part, des frais relativement élevés d'investissements.

En revanche, il faut le rappeler, la fabrication du cidre se fait à partir du jus de pommes et il existe au Québec un certain nombre de fabricants de jus et autres sous-produits de la pomme. Par conséquent, ces entreprises possèdent déjà une bonne partie de l'équipement nécessaire à la fabrication du cidre, et on peut facilement comprendre qu'elles désirent ajouter le cidre léger à la gamme de leurs produits. Nous ne voyons donc pas pourquoi on refuserait d'accorder un permis à tout fabricant éventuel de bonne foi pouvant offrir, bien entendu, une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité.

De même, certains fabricants de cidre fort, surtout les pomiculteurs, voudront sans doute ajouter le cidre léger à leur production qui, évidemment, demeurerait artisanale.

Nous recommandons donc que des permis de fabrication de cidre léger soient octroyés à tout producteur commercial ou artisanal de bonne foi. Nous ne croyons pas que cette relative liberté d'accès puisse entraîner un grand nombre de demandes de permis en raison des exigences de la fabrication et des difficultés de la commercialisation. Nous reviendrons sur ce dernier sujet au chapitre III.

#### RECOMMANDATION 1

*Des permis de fabricant de cidre léger devraient être octroyés à tout fabricant de bonne foi qui offre une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité.*

#### **Le cidre fort**

Au Québec, la fabrication du cidre fort est entièrement artisanale. Il est vraisemblable que les fabricants actuels demanderont un permis de fabrication afin de se conformer à la loi. D'ailleurs, certains d'entre eux ont déjà manifesté le désir d'obtenir un tel permis de la Régie. En outre, il se peut que les fabricants éventuels de cidre léger demandent également la permission de fabriquer du cidre fort. Pour les raisons que nous avons exposées précédemment, nous ne voyons pas pourquoi on refuserait à l'un ou à l'autre type de producteur un permis de fabrication de cidre fort. Enfin, le fabricant devrait offrir une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité.

#### RECOMMANDATION 2

*Des permis de fabricant de cidre fort devraient être octroyés à tout fabricant de bonne foi qui offre une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité.*

Remarquons que si la fabrication du cidre léger et du cidre fort était légalisée au Québec, un premier contrôle de qualité devrait être exercé par la Régie des alcools du Québec, et un second le serait par le gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi des aliments et drogues*. Par conséquent, le contrôle se ferait

par deux organismes indépendants et assurerait une surveillance étroite de la qualité des produits destinés aux consommateurs.

### RECOMMANDATION 3

*Selon les dispositions de l'article 123 de la Loi de la Régie des alcools, le Conseil des ministres devrait réglementer le contrôle de la qualité du cidre fabriqué au Québec. Ce contrôle devrait être exercé par la Régie des alcools du Québec.*

#### **Le brandy ou l'alcool de pommes (calvados)**

Parmi les sous-produits de la pomme, il peut également y avoir le brandy ou l'alcool de pommes. Il s'agit là d'un produit distillé et non fermenté. L'équipement nécessaire à sa fabrication est donc celui d'une distillerie. Il est évident que toute distillerie pourrait en fabriquer si elle le désirait. Le marché éventuel d'un tel produit ne justifierait pas l'établissement d'une distillerie spéciale à cette fin. Par contre, il se peut fort bien qu'une distillerie qui désire fabriquer du brandy ou de l'alcool de pommes demande en même temps un permis de fabrication de cidre. Selon les recommandations faites précédemment, nous ne voyons pas de raison qui permettrait de refuser un tel permis.

#### **Caractéristiques du régime proposé**

Comme on l'aura constaté, le régime de fabrication que nous proposons est un régime de libre accès à tout fabricant de bonne foi. La fabrication du cidre ne serait pas limitée à un type particulier de producteur. Une société d'État, une société coopérative, une société commerciale de type familial ou public, une distillerie, une brasserie et tout pomiculteur individuel pourraient, selon le régime que nous proposons, obtenir un permis de fabrication pourvu qu'ils se conforment aux exigences que nous avons mentionnées.

On objectera probablement que le régime proposé ne favorisera guère l'assainissement du marché de la pomme. En effet, on pourra prétendre que les fabricants, quels qu'ils soient, offriront pour leur matière première — la pomme — un prix inférieur à celui que les pomiculteurs aimeraient recevoir. La chose est possible. Mais il s'agit là d'un problème qui doit s'inscrire dans le cadre général d'une politique de mise en marché des produits agricoles. Ainsi que nous l'avons mentionné au début de notre rapport, la fabrication du cidre peut aider à l'assainissement du marché de la pomme, mais ne saurait, à elle seule, y apporter une solution globale. Selon nous, ce serait une erreur de confondre les deux problèmes: celui de la pomme et celui du cidre. La liaison implicite de ces deux questions risque fort de les camoufler et de compromettre ainsi leur solution éventuelle.

---

## Chapitre III

---

### *La vente du cidre*

Un deuxième problème est celui de la mise en marché du cidre. Doit-elle être confiée en exclusivité à la Régie ou doit-on accorder des permis de vente à d'autres entreprises, par exemple aux fabricants de cidre ou aux épiciers indépendants ? Pour répondre à cette question il faut, comme dans le cas de la fabrication, distinguer entre le cidre léger et le cidre fort.

#### **Le cidre léger**

Sous plusieurs aspects, en particulier sous celui de son contenu en alcool, le cidre léger s'apparente à la bière. C'est pourquoi nous proposons que sa distribution s'effectue, de façon générale, selon les mêmes mécanismes. Ainsi, tout détenteur d'un permis de vente de bière pour consommation en dehors des lieux de la vente devrait être automatiquement autorisé à vendre du cidre léger. Cette proposition n'est pas nouvelle, puisqu'elle est déjà inscrite dans la *Loi de la Régie des alcools* en vertu des amendements de 1965.

#### **RECOMMANDATION 4**

*Les épiciers qui détiennent un permis de vente de bière devraient conserver le droit de vendre du cidre léger.*



La loi actuelle autorise la Régie à vendre du cidre léger. Nous croyons que cette disposition devrait être maintenue. Il peut arriver qu'en certains endroits, aux Îles-de-la-Madeleine par exemple, il n'y ait pas d'épicier licencié, alors qu'il existe un magasin de la Régie. En outre, nous ne voyons pas d'inconvénients à ce que la Régie puisse vendre du cidre léger dans ses autres magasins. Cela ne peut qu'assurer une saine concurrence et contribuer ainsi à promouvoir la vente du cidre.

#### RECOMMANDATION 5

*La Régie devrait conserver le droit de vendre du cidre léger.*

Pour les raisons que nous expliquerons plus loin au sujet de la mise en marché du cidre fort, nous proposons que les fabricants puissent vendre du cidre léger pour consommation en dehors du lieu de la vente, dans un magasin situé sur les lieux de la fabrication. Cette pratique existe déjà pour la vente de la pomme et de ses sous-produits. Comme ce mode de distribution n'est pas prévu par la loi actuelle, il faudrait donc l'amender en conséquence.

#### RECOMMANDATION 6

*Le permis de fabrication du cidre léger devrait automatiquement donner au fabricant le droit de vendre son produit sur les lieux de la production. Ce permis n'autoriserait pas la consommation sur place.*

Pour ce qui est de la consommation sur place, le permis de vente de bière, que ce soit dans les tavernes, les hôtels, les restaurants, les bars, etc., devrait automatiquement donner droit à la vente du cidre léger. Ce droit est déjà prévu dans la loi.

#### RECOMMANDATION 7

*Tout détenteur de permis de vente de bière pour consommation sur place devrait conserver le droit de vendre du cidre léger.*

On aura constaté que nous favorisons, comme dans le cas de la fabrication, une politique de libre accès. Cela ne veut pas nécessairement dire, tel qu'il est indiqué plus haut, que le nombre de fabricants sera élevé. Aux exigences de la fabrication qui limitent déjà le nombre possible de producteurs s'ajoutent des conditions de commercialisation onéreuses. En premier lieu, le fabricant devra, en vue d'établir la bonne renommée de son produit, encourir des frais élevés de publicité et de promotion. En second lieu, le producteur devra veiller à ce que le détaillant maintienne son produit en bon état, sous peine d'avoir à le retirer du marché s'il est avarié. Il faut se rappeler que le cidre léger est un produit périssable qui ne se conserve guère au-delà de six mois. Enfin, il est vraisemblable que la Régie ne vendra que les marques bien connues.

En somme, il y aura peu de fabricants de cidre léger. Même si le nombre de permis peut être élevé au départ, il semble bien qu'il aura tendance à diminuer au cours des années. Des entreprises disparaîtront, tandis que d'autres ne manqueront pas de se fusionner. En somme, les exigences techniques et économiques de la fabrication et de la mise en marché du cidre léger amèneront, selon toute probabilité, une concentration de sa production.

## **Le cidre fort**

Le cidre fort, par son contenu en alcool, s'apparente au vin tranquille ou pétillant selon le cas. Il est donc logique que sa distribution pour consommation en dehors du lieu de la vente soit assurée en premier lieu par la Régie elle-même. Une disposition existe d'ailleurs à cet effet dans la loi actuelle. Il convient donc de conserver cette disposition. Nous croyons que la Régie, grâce à son réseau de magasins à travers le Québec, est en mesure d'assurer une distribution efficace de ce produit, à condition qu'elle adopte une attitude dynamique dans ce domaine en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'un produit nouveau dont la consommation mérite d'être développée.

### **RECOMMANDATION 8**

*La Régie devrait conserver le droit de vendre du cidre fort.*

Le cidre fort constituera pour plusieurs un produit nouveau qu'un certain nombre de fabricants de type artisanal voudront mettre sur le marché. Il serait illusoire d'exiger de la Régie qu'elle place dans ses magasins toutes les marques de cidre fort. Cela ne serait pas rentable pour elle. Il serait souhaitable que les différentes sortes de produits nouveaux subissent au préalable une certaine expérimentation sur une plus petite échelle. Voilà pourquoi nous recommandons que les fabricants de cidre fort puissent vendre leurs produits dans un magasin aménagé sur les lieux de la production. Toutefois, aucune consommation sur place ne serait autorisée. Étant donné que ce mode de distribution n'est pas prévu, il faudrait amender la loi en conséquence.

### **RECOMMANDATION 9**

*Le permis de fabricant de cidre fort devrait automatiquement donner le droit au fabricant de vendre son produit sur les lieux de la production. Ce permis n'autoriserait pas la consommation sur place.*

La consommation sur place du cidre fort devrait être permise dans tous les endroits où l'on peut servir du vin. Ce droit est d'ailleurs prévu par la loi actuelle.

### **RECOMMANDATION 10**

*Tout détenteur de permis de vente de vin pour consommation sur place devrait conserver le droit de vendre du cidre fort.*

## **Le coût probable de distribution du cidre**

Au chapitre précédent, nous avons fourni des données sur le prix au producteur de différents types de cidre. Il semble essentiel que nous estimions ce que pourrait être le prix du cidre au consommateur avant toute imposition provinciale. Ce dernier sujet sera traité au chapitre IV.

Le cidre, tout comme le vin et la bière, est soumis à deux types de taxes fédérales: la taxe de vente de 12% appliquée au prix du fabricant et une taxe d'accise spécifique, à tant le gallon, touchant les boissons alcooliques. Notons que, dans le cas de la bière, la taxe de vente de 12% s'applique à la somme du prix du fabricant et du droit d'accise. Le droit d'accise sur la bière est de \$0.42 le gallon. Quant à la taxe d'accise applicable au cidre, elle est de \$0.275 le gallon pour le cidre léger et de \$0.55 le gallon pour le cidre fort. Pour le cidre fort mousseux, c'est-à-dire soumis à une pression de deux atmosphères et plus, la taxe d'accise est de \$2.55 le gallon.

Si les taxes fédérales sont faciles à calculer, il n'en est pas de même des coûts de distribution. Au tableau 2, dans lequel nous estimons le coût du cidre léger au consommateur (avant toutes taxes provinciales), nous avons supposé que son coût de distribution serait de \$1.70 la caisse, soit le même que celui de la bière. En effet, la distribution de la bière aux épiciers coûte \$0.41 la caisse et ces derniers ajoutent une majoration commerciale de \$1.29. Il se pourrait cependant que ce montant de \$1.70 paraisse sous-estimé: la valeur d'une caisse de cidre léger est supérieure à celle d'une caisse de bière. Mais nous ne connaissons réellement le coût de la distribution du cidre que lors de sa mise en marché.

Le tableau 2 indique qu'une caisse de cidre léger (avant toutes taxes provinciales) coûtera au consommateur près du double d'une caisse de bière. Cette constatation semble indiquer que le cidre léger devra assurer son propre marché; il est fort peu probable qu'il puisse devenir un concurrent sérieux de la bière.

Nos données sur le cidre léger ont été obtenues par caisse de 12 bouteilles de 26 onces. Une fois sa vente légalisée, les fabricants auront tout avantage à utiliser la bouteille de 12 onces. Celle-ci nous semble plus avantageuse au consommateur. C'est d'ailleurs dans cette bouteille qu'il est généralement vendu dans les autres provinces.

Comme le cidre fort sera surtout vendu par la Régie, nous avons estimé son coût de distribution à partir de l'expérience de celle-ci quant à la vente du vin. Lorsque la Régie vend un produit, elle en majore le prix d'un pourcentage destiné à couvrir ses frais et à procurer un revenu à l'État. Le taux de majoration qu'elle applique pourrait se diviser en deux parties: la majoration commerciale et la majoration fiscale. Nos études indiquent que la Régie a besoin d'un taux de majoration commerciale d'environ 25% pour s'administrer et réaliser un rendement raisonnable sur son capital. Pour le cidre fort, nous avons donc supposé que la Régie appliquerait un taux de majoration commerciale de 25%.

**TABEAU 2**  
*Coût probable du cidre léger au consommateur*  
(avant taxes provinciales)

	Cidre léger (12 bouteilles de 26 onces)			Bière (24 bouteilles de 12 onces)
	Tranquille	Pétillant avec capsule	Pétillant avec bouchon	
Prix au fabricant.....	\$4.40	\$5.15	\$5.75	\$1.70
Taxe de vente fédérale.....	0.53	0.62	0.69	0.29
Taxe d'accise fédérale.....	0.54	0.54	0.54	0.75
Frais de distribution.....	1.70	1.70	1.70	1.70
Coût au consommateur (avant taxes provinciales).....	\$7.17	\$8.01	\$8.68	\$4.44

Sources : — pour l'Ontario, la régie ontarienne des alcools;  
— pour le Québec, des pomiculteurs;  
— pour la bière, mémoires présentés à notre Commission.

Le tableau 3 indique donc ce que pourrait être le coût au consommateur du cidre fort (avant toute imposition provinciale). On y constate que son prix serait comparable à celui du vin. Le cidre fort pourrait ainsi devenir un concurrent du vin, à condition qu'on réussisse à développer le goût des consommateurs pour ce produit.

On voudra bien noter, en analysant le tableau 3, que la majoration de 25% est purement hypothétique dans le cas des vins. La Régie ne distingue pas, dans sa politique de majoration, entre la part dont elle a besoin pour s'administrer et la part qu'elle verse à l'État; elle n'applique qu'un seul taux de majoration.

(Voir tableau 3 page 294)

**TABLEAU 3**  
*Coût probable du cidre fort au consommateur*  
 (avant taxes provinciales)

	(12 bouteilles de 26 onces)				(12 bouteilles de 26 $\frac{2}{3}$ onces)	
	CIDRE FORT		VIN CANADIEN <sup>(1)</sup>		VIN IMPORTÉ <sup>(2)</sup>	
	Tranquille	Mousseux	Tranquille	Mousseux	Tranquille	Mousseux
Prix au fabricant <sup>(3)</sup> . . . . .	\$ 7.00	\$ 9.50	\$ 5.08	\$18.00	\$ 7.70	\$16.45
Taxe de vente fédérale . . . . .	0.84	1.14	0.55	2.08	1.02	2.75
Taxe d'accise ou droit de douane . . . . .	1.07	4.97	1.07	4.97	1.33	7.58
Coût à la Régie . . . . .	8.91	15.61	6.70	25.05	10.05	26.78
Majoration commerciale (25%) <sup>(4)</sup> . . . . .	2.23	3.90	1.68	6.26	2.51	6.70
Coût au consommateur (avant taxes provinciales) . . . . .	11.14	19.51	8.38	31.31	12.56	33.48

*Remarques :*

- <sup>(1)</sup> Pour le vin canadien, nous avons utilisé des marques connues de produits canadiens.  
<sup>(2)</sup> Pour le vin importé, nous avons utilisé des marques connues de produits français.  
<sup>(3)</sup> Les prix au fabricant incluent les frais de transport et autres frais analogues. C'est pourquoi, pour le vin, le montant de la taxe de vente fédérale est quelque peu inférieur à 12%. Nos calculs n'ont pas le même degré de précision dans le cas du cidre.  
<sup>(4)</sup> Le taux de majoration commerciale n'existe pas comme tel à la Régie. Il est global et comprend ainsi la part qui revient à l'État.

*Sources :* Pour le cidre fort, renseignements obtenus de pomiculteurs;  
 pour le vin, la Régie des alcools du Québec.

---

## **Chapitre IV**

---

### ***L'imposition du cidre***

Un des problèmes fondamentaux à résoudre au sujet de la légalisation de la vente du cidre au Québec est celui de l'imposition à laquelle il doit être soumis.

#### **Le cidre léger**

Le Québec, ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, perçoit sur la bière une taxe de \$0.24 le gallon au niveau du brasseur. À cette taxe s'ajoute, au niveau du détaillant, une taxe dite « d'emballage » de \$0.07 la douzaine de grosses bouteilles (22 onces) et de \$0.04 la douzaine de petites bouteilles (12 onces); la bière en fût est imposée, au niveau du détaillant, à raison de \$0.05 le gallon. Le tableau 4 indique le prix probable du cidre léger au consommateur selon deux hypothèses différentes: aucune imposition provinciale et une imposition égale à celle de la bière. Ce sont en fait les deux limites entre lesquelles l'État devra imposer le cidre léger. Il pourra choisir l'une ou l'autre ou un point intermédiaire entre les deux. Quant à

TABLEAU 4

*Prix de vente du cidre léger au consommateur selon deux hypothèses différentes quant aux taxes provinciales*

	Aucune taxe			Imposition égale à celle de la bière			Bière
	Tranquille	Pétillant (avec capsule)	Pétillant (avec bouchon)	Tranquille	Pétillant (avec capsule)	Pétillant (avec bouchon)	
	(12 bouteilles de 26 onces)			(12 bouteilles de 26 onces)			(24 bouteilles de 12 onces)
Prix au consommateur (avant taxes provinciales) . . . . .	\$7.17	\$8.01	\$8.68	\$7.17	\$8.01	\$8.68	\$4.44
Taxes provinciales . . . . .	—	—	—	0.57	0.57	0.57	0.51
Prix au consommateur . . . . .	\$7.17	\$8.01	\$8.68	\$7.74	\$8.58	\$9.25	\$4.95

*Remarques :*

<sup>(1)</sup> Les taxes sur la bière représentent le montant effectivement payé: \$0.24 le gallon, plus \$0.04 la douzaine de petites bouteilles. La taxe sur le cidre a été calculée à \$0.29 le gallon. Il a été impossible de faire la distinction entre la taxe au niveau du brasseur et la taxe au niveau du détaillant, puisque la taxe actuelle « d'emballage » de \$0.07 la douzaine de grosses bouteilles s'applique à des récipients de 22 onces, alors que ceux du cidre sont de 26 onces.

Source : Le tableau 2.

nous, nous recommandons qu'au départ il n'y ait pas de taxe sur le cidre léger; cela afin de permettre à sa consommation de démarrer. Dans quelques années, disons après trois ans, il sera plus facile à l'État de fixer, à la lumière de l'expérience, un taux de taxation qui, toutefois, ne devrait pas dépasser celui de la bière.

#### RECOMMANDATION 11

*Au départ, il ne devrait pas y avoir de taxes provinciales sur le cidre léger. Après trois ans, une imposition pourrait être établie, mais celle-ci ne devrait pas dépasser le montant des taxes sur la bière.*

La *Loi de l'impôt sur la vente en détail* exempte la bière. La *Loi de la taxe sur les repas et l'hôtellerie* exempte également la bière lorsqu'elle est consommée dans une taverne. Elles sont muettes au sujet du cidre. Puisque le cidre léger s'apparente à la bière, il devrait être soumis au même régime d'imposition que celle-ci. Le régime d'exemption de la bière devrait donc être étendu au cidre léger. Il faudrait modifier en conséquence la *Loi de l'impôt sur la vente en détail* ainsi que la *Loi de la taxe sur les repas et l'hôtellerie*. Toutefois, si la bière devenait un jour soumise à la taxe de vente ou à la taxe sur les repas (lorsque consommée dans une taverne), il ne serait que juste qu'il en soit de même pour le cidre léger.

#### RECOMMANDATION 12

*Le cidre léger devrait être soumis au même régime de taxe de vente et de taxe sur les repas que la bière.*

### **Le cidre fort**

Dans le cas du cidre fort, les deux limites possibles d'imposition sont: aucune majoration fiscale et une majoration fiscale équivalente à celle qui s'applique au vin canadien, soit environ 65%. Le tableau 5 montre quel serait l'effet de l'un ou l'autre régime d'imposition sur le prix du cidre foré. Il est bien évident qu'un régime intermédiaire pourrait également être adopté. Mais nous proposons qu'au départ aucune majoration fiscale ne soit imposée au cidre fort, cela afin de lui permettre de pénétrer le marché québécois. Après trois ans, dans la mesure où il deviendra un produit demandé, nous croyons qu'il pourrait être soumis à une certaine majoration fiscale. Toutefois, comme le cidre fort serait également vendu par le producteur, il ne serait pas pratique d'utiliser le mécanisme de la majoration fiscale; il faudrait alors recourir à une taxe spécifique au gallon.

#### RECOMMANDATION 13

*Au départ, le cidre fort ne devrait être soumis qu'à une majoration commerciale de 25%. Après trois ans, il pourrait être soumis à une taxe spécifique au gallon. Celle-ci ne devrait pas dépasser le montant que donnerait la majoration fiscale.*



La taxe de vente s'applique aux vins et aux spiritueux. Le cidre fort ne ferait pas exception, qu'il soit vendu par la Régie ou par le producteur lui-même. On voudra bien noter en passant que la taxe de vente s'applique aux vins et aux spiritueux, qu'ils soient vendus directement au consommateur ou aux détenteurs de permis. Il devrait en être ainsi pour le cidre fort.

Les détenteurs de permis doivent payer les spiritueux et les vins à un prix de 5% plus élevé que les clients ordinaires. Il serait à propos que le cidre fort, lorsqu'il est vendu aux détenteurs de permis, soit également soumis à ce droit de 5%, qu'il soit vendu par la Régie elle-même ou par le producteur. Comme pour la taxe de vente, il n'y a pas lieu de faire de recommandation spécifique à ce sujet; la conclusion est évidente.

Et pour terminer, voici au tableau 6 une comparaison entre ce que pourrait être le prix du cidre fort selon les deux limites que nous avons utilisées et les prix actuels de marques connues de vin canadien et de vin importé.

TABLEAU 5  
*Prix de vente du cidre fort au consommateur selon  
deux hypothèses quant à la majoration fiscale*  
(12 bouteilles de 26 onces)

	Aucune majoration fiscale		Majoration fiscale de 65%	
	Tranquille	Mousseux	Tranquille	Mousseux
Coût au consommateur (avant taxes provinciales) . . . . .	\$11.14	\$19.51	\$11.14	\$19.51
Majoration fiscale de 65% du coût à la Régie (Voir tableau 3) . . . . .	—	—	5.79	10.15
Prix de vente avant taxe de vente provinciale . . . . .	11.14	19.51	16.93	29.66
Taxe de vente provinciale (8%)	0.89	1.56	1.35	2.37
Prix au consommateur . . . . .	12.03	21.07	18.28	32.03
Prix à la bouteille (incluant la taxe de vente provinciale) . .	1.00	1.75	1.52	2.67

Source : Le tableau 3.

TABLEAU 6

*Comparaison entre les prix possibles du cidre fort  
et ceux de marques connues de vin canadien et de vin importé*

Produit	Prix de vente (à la bouteille)
Cidre fort tranquille – aucune majoration fiscale.....	\$1.00
majoration fiscale de 65%.....	1.52
Vin canadien – Bright – 379-F.....	1.10
Vin importé – Mommessin Export – 429-G.....	1.75
Cidre mousseux – aucune majoration fiscale.....	1.75
majoration fiscale de 65%.....	2.65
Vin mousseux canadien – Bright President – 586-E.....	4.35
Vin mousseux importé – Vouvray, Château-Montcontour – 590.....	4.80

Sources : — pour le cidre, le tableau 5;  
— pour les vins, la Régie des alcools du Québec.

### **Le cidre provenant de l'extérieur du Québec**

À l'heure actuelle, aucun cidre n'est vendu par la Régie. Dans l'éventualité de la légalisation de la fabrication et de la vente du cidre au Québec, nos fabricants désireront sans doute écouler une partie de leur production dans les autres provinces, notamment en Ontario. En revanche, les fabricants canadiens voudront probablement que leurs produits soient acceptés sur le marché québécois. Quelle attitude la Régie devrait-elle prendre à ce sujet ? Dans l'hypothèse où elle vendrait du cidre des autres provinces, quel taux de majoration devrait-elle appliquer ? Il serait prématuré de donner une réponse immédiate à ces questions sans connaître quelle politique adopteront les régies des autres provinces à l'égard du cidre fabriqué au Québec. Il y aura là, croyons-nous, matière à consultation entre les provinces.

Le problème est différent à l'égard des cidres provenant de l'extérieur du pays. Si la Régie décidait d'en vendre, elle pourrait alors appliquer au cidre léger le taux de majoration de la bière importée et au cidre fort, celui du vin importé.



---

## ***Conclusion***

---

Au cours de notre analyse, il nous est apparu bien clairement que la fabrication et la vente du cidre au Québec contribueraient à fournir un débouché pour la pomme d'usinage. Cela aurait un certain effet bénéfique sur le marché de la pomme, mais ce serait se leurrer gravement que de vouloir espérer davantage.

Cette réserve faite, nous ne pouvons qu'encourager le gouvernement à régler le plus tôt possible cette question du cidre. Le temps est à l'action et non plus aux études. Tout nous semble avoir été dit sur le sujet.

Tout au long de notre rapport, nous proposons une attitude de libre accès tant pour la fabrication du cidre que pour sa distribution. Il eût probablement été préférable, du point de vue économique et même du point de vue administratif, d'adopter une attitude plus sélective; c'est-à-dire, moins de producteurs et moins de distributeurs. Mais il fallait bien accepter la situation telle qu'elle est. Par exemple, il existe à l'heure présente un certain nombre de producteurs de cidre. C'est un fait que nous ne pouvions ignorer.

En voulant limiter artificiellement le nombre de permis, nous nous serions heurtés immédiatement à la question insoluble de savoir à qui on les accordera. C'est d'ailleurs ce désir de faire une sélection artificielle — cidrerie d'État, société mixte, Coopérative Montérégienne — qui a retardé jusqu'à maintenant la solution du problème du cidre. En préconisant une politique de libre accès, nous prévoyons que la concurrence se chargera de réaliser la sélection désirée.

Quant à l'imposition de ce nouveau produit, tout en indiquant les limites inférieures et supérieures des taux de taxation éventuels, nous avons opté pour le principe de l'exemption au départ. L'État aiderait ainsi au lancement d'un nouveau produit. Il n'y perdrait guère, car il ne faut pas s'attendre à une forte consommation de cidre avant un certain nombre d'années. Une fois le produit bien établi, il y aurait alors lieu de modifier cette politique.

En terminant, nous tenons à répéter que nos recommandations s'inspirent du régime actuel de commercialisation et d'imposition des boissons alcooliques au Québec. Nous y dérogeons toutefois dans deux cas: en proposant que le fabricant puisse vendre du cidre sur le lieu de sa production et en recommandant au départ son exemption des taxes provinciales sur les boissons alcooliques. Toutefois, le cidre léger serait soumis à la taxe sur les repas de la même manière que la bière; le cidre fort serait soumis à la taxe de vente et à la taxe sur les repas de la même manière que le vin.

Tel qu'il est mentionné au début de ce rapport, nos recommandations à l'égard du cidre pourraient changer si, dans notre rapport final, nous en venions à préconiser un régime différent de commercialisation et d'imposition des boissons alcooliques.

---

## ***Liste des recommandations***

---

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
1	Des permis de fabricant de cidre léger devraient être octroyés à tout fabricant de bonne foi qui offre une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité.	287
2	Des permis de fabricant de cidre fort devraient être octroyés à tout fabricant de bonne foi qui offre une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité.	287
3	Selon les dispositions de l'article 123 de la <i>Loi de la Régie des alcools</i> , le Conseil des ministres devrait réglementer le contrôle de la qualité du cidre fabriqué au Québec. Ce contrôle devrait être exercé par la Régie des alcools du Québec.	288
4	Les épiciers qui détiennent un permis de vente de bière devraient conserver le droit de vendre du cidre léger.	289
		303

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
5	La Régie devrait conserver le droit de vendre du cidre léger.	290
6	Le permis de fabrication du cidre léger devrait automatiquement donner au fabricant le droit de vendre son produit sur les lieux de la production. Ce permis n'autoriserait pas la consommation sur place.	290
7	Tout détenteur de permis de vente de bière pour consommation sur place devrait conserver le droit de vendre du cidre léger.	290
8	La Régie devrait conserver le droit de vendre du cidre fort.	291
9	Le permis de fabricant de cidre fort devrait automatiquement donner le droit au fabricant de vendre son produit sur les lieux de la production. Ce permis n'autoriserait pas la consommation sur place.	291
10	Tout détenteur de permis de vente de vin pour consommation sur place devrait conserver le droit de vendre du cidre fort.	291
11	Au départ, il ne devrait pas y avoir de taxes provinciales sur le cidre léger. Après trois ans, une imposition pourrait être établie, mais celle-ci ne devrait pas dépasser le montant des taxes sur la bière.	297
12	Le cidre léger devrait être soumis au même régime de taxe de vente et de taxe sur les repas que la bière.	297
13	Au départ, le cidre fort ne devrait être soumis qu'à une majoration commerciale de 25%. Après trois ans, il pourrait être soumis à une taxe spécifique au gallon. Celle-ci ne devrait pas dépasser le montant que donnerait la majoration fiscale.	297

---

## Annexe

---

### ***Description des dispositions actuelles de la loi concernant la fabrication et la vente du cidre au Québec***

#### I — DÉFINITIONS

La loi actuelle comprend les définitions suivantes:

**CIDRE** — « la boisson obtenue par la fermentation alcoolique du jus de pommes et qui contient au moins deux et demi pour cent et pas plus de treize pour cent en volume d'alcool (art. 2 (4a));

**CIDRE FORT** — « le cidre qui contient plus de sept pour cent et pas plus de treize pour cent en volume d'alcool (art. 2 (4b));

**CIDRE LÉGER** — « le cidre qui contient de deux et demi pour cent à sept pour cent en volume d'alcool (art. 2 (4c));

**BOISSONS ALCOLIQUES** — « cette expression comprend aussi le cidre (art. 2 (3)). »



## II — LA FABRICATION DU CIDRE

La loi autorise la fabrication du cidre soit par la Régie des alcools, soit par l'entreprise privée; elle prévoit des mécanismes de contrôle de sa fabrication.

### **Autorisation à la Régie**

En vertu de l'article 88*a*, la Régie peut établir et exploiter au Québec des usines et autres établissements pour la fabrication du cidre et des autres produits ou sous-produits des pommes, ou pour la fabrication de vin ou d'alcool. À cette fin, la Régie peut acquérir, construire, louer, etc., tous biens meubles et immeubles et en disposer, acheter tous droits, biens ou substances qu'elle juge utiles à l'exploitation de son commerce de fabrication, acquérir toute entreprise de fabrication qu'elle est autorisée à exploiter, transformer les sous-produits de la fabrication du cidre, du vin, de l'alcool, et en disposer, faire connaître par tout moyen légal de publicité les produits qu'elle fabrique, s'obliger, emprunter, etc. Cependant, la Régie ne peut exercer ses pouvoirs qu'avec l'autorisation du Lieutenant-gouverneur en conseil.

### **Autorisation à l'entreprise privée**

La loi, aux articles 37*a* et 37*b*, a institué un permis de fabricant de cidre fort et un permis de fabricant de cidre léger, qui peuvent être obtenus par l'entreprise privée. En vertu de l'article 93*a*, ces permis sont accordés par le conseil d'administration de la section commerciale de la Régie.

Le permis de fabricant de cidre fort autorise la personne qui le détient à garder et posséder dans son établissement, pour le vendre et le livrer, le cidre fort qu'elle fabrique. Le coût de ce permis a été fixé à \$100 par le décret 2403 du 7 décembre 1965.

Le permis de fabricant de cidre léger autorise la vente ou la livraison du cidre léger à la Régie ou à une personne munie d'un permis pour la vente de la bière. Le coût de ce permis a été fixé à \$100 par le même décret.

On notera qu'en vertu de l'article 37*c*, un détenteur de permis de fabricant de cidre léger ou son agent, peut obtenir de la section commerciale de la Régie un permis d'entrepôt. Ce permis autorise à posséder des entrepôts aux endroits approuvés par la Régie pour l'emmagasiner du cidre léger que le détenteur fabrique. Le coût de ce permis a été fixé à \$100 par le même arrêté ministériel.

Les articles 42 et suivants s'appliquent à l'obtention de ces permis, mais aucun n'a été accordé à ce jour.

### **Contrôle de la fabrication**

L'article 123 autorise le Lieutenant-gouverneur en conseil à faire des règlements pour:

- « a) statuer sur les conditions de fabrication, de conservation, de manutention ou de déplacement du cidre, sur sa qualité, sa

composition, sur le récipient qui le contient et sur les inscriptions ou indications qui doivent y être inscrites;

« b) prescrire le classement du cidre fort et du cidre léger et établir à cette fin les classes, catégories ou dénominations particulières;

« c) déterminer, nonobstant toutes dispositions inconciliables de la présente loi, les conditions qu'une personne doit remplir et les droits qu'elle doit payer pour qu'un permis de fabrication de cidre fort ou de cidre léger puisse lui être délivré;

« d) obliger les détenteurs de permis de fabricant de cidre fort et de fabricant de cidre léger à tenir des registres et écritures, à fournir à la Régie des rapports et renseignements sur leurs opérations et sur tout ce qui s'y rapporte, et à se prêter à l'examen de leurs livres et documents par les inspecteurs et enquêteurs de la Régie;

« e) exiger de tout fabricant de cidre qu'il fournisse une garantie de responsabilité financière ou une preuve de solvabilité;

« f) assurer une surveillance efficace des diverses phases de la fabrication et de la mise en vente du cidre. »

Ces règlements entrent en vigueur et ont force de loi à compter de la date de leur publication dans *la Gazette officielle du Québec*, à moins que le Lieutenant-gouverneur en conseil ne fixe une date ultérieure à cette fin. Aucun règlement n'a été adopté à ce jour.

Selon l'article 123*a*, les inspecteurs et enquêteurs de la Régie, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent, pendant les heures ordinaires de travail, pénétrer dans les établissements et les locaux servant à la fabrication, à l'entreposage ou à la vente du cidre, et leurs dépendances, examiner les produits qui s'y trouvent, exiger la production des livres, registres et documents relatifs à cette fabrication et requérir à ce sujet tout autre renseignement jugé utile ou nécessaire.

Tout officier de police, inspecteur ou constable autorisé par écrit du procureur général, peut saisir sans mandat, tout cidre fabriqué contrairement aux règlements adoptés en vertu de l'article 123 et dont la qualité ou le récipient n'est pas conforme aux dispositions des règlements (art. 144 (6) et 194).

### III — LA DISTRIBUTION DU CIDRE

En matière de distribution, il convient de faire la distinction entre le cidre fort et le cidre léger.

Le cidre fort, qu'il soit fabriqué par la Régie ou par un détenteur d'un permis de fabricant, ne peut être distribué que par la Régie ou à l'extérieur du Québec (art. 37*a* et 100).

Le cidre léger, s'il est fabriqué par la Régie doit être distribué par la Régie; s'il est fabriqué par le détenteur d'un permis de fabricant, il peut

être distribué par la Régie ou par le fabricant, mais à une personne détenant un permis pour la vente de la bière (art. 37*b*, 105, 106).

#### IV — LE TRANSPORT DU CIDRE

Le cidre fort ne peut être transporté dans le Québec que par la Régie ou pour elle-même, par une personne l'ayant acquis légalement de la Régie ou qui l'a acquis après autorisation de la Régie, par un fabricant de cidre fort pour fins de vente à la Régie, de transport à l'un de ses entrepôts ou pour l'expédition en dehors du Québec (art. 109).

Le cidre léger ne peut être transporté dans le Québec que directement de l'établissement du fabricant à un entrepôt ou à l'établissement d'une personne munie d'un permis pour en vendre, d'un entrepôt à un autre entrepôt ou à l'établissement d'une personne munie d'un permis pour en vendre, de l'établissement du fabricant ou d'un entrepôt à un endroit en dehors du Québec, directement du magasin d'une personne munie d'un permis d'épicerie à la résidence en cette province d'une personne qui l'a acheté pour son usage personnel (art. 110).

#### V — LA VENTE AU DÉTAIL

Le cidre fort ne peut être vendu pour consommation extérieure que par la Régie (art. 37*a*, 85, 97 et 100).

Pour la consommation sur place, il ne peut être vendu que par les détenteurs des permis suivants: salle à manger, restaurant, bar, cabaret, club, pavillon de chasse et pêche, banquet, bateau, wagon, avion, piste de course, théâtre, amphithéâtre, poste de commerce, Terre des hommes (art. 12 et suivants).

Le cidre léger ne peut être vendu pour consommation extérieure que par la Régie et les détenteurs de permis d'épicerie (art. 28, 105). Pour consommation sur place, il ne peut être vendu que par les détenteurs de permis de taverne et les détenteurs de permis qui peuvent vendre du cidre fort (art. 15, 105).

Enfin, il convient de signaler certaines dispositions à caractère pénal.

Commets une infraction, quiconque vend ou a en sa possession des bouteilles de cidre sur lesquelles n'est pas apposé le timbre de la Régie (art. 100*a* et 125).

Commets aussi une infraction, quiconque contrevient à une disposition du règlement adopté en vertu de l'article 123 (sur la fabrication du cidre), ou obtient dans une taverne, même gratuitement, du cidre léger d'un détenteur de permis de taverne pendant le temps où la vente en est prohibée (art. 130).

---

**Pièce D**

---

---

**RAPPORT  
SUR LA PUBLICITÉ  
RELATIVE  
AUX BOISSONS  
ALCOOLIQUES**

---

---

**Québec, mars 1970.**

---



---

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COMMERCE DES BOISSONS ALCOOLIQUES

---

## Commissaires

---

LE JUGE LUCIEN THINEL,  
*président*

MARCEL BÉLANGER

OTTO THUR

---

## Secrétaire

M<sup>e</sup> JEAN-GUY ROUSSY

---



Au Conseil des ministres

La Commission d'enquête sur le commerce des boissons alcooliques a l'honneur de présenter, conformément à la demande qu'elle a reçue, un rapport concernant la publicité relative aux boissons alcooliques.

Lucien Thinef

*président*

Marcel Bélanger

*commissaire*

Alto H. G.

*commissaire*

Jean Guy Roussay

*secrétaire*

Québec, mars 1970.





---

## ***Table des matières***

---

	<i>Page</i>
LISTE DES TABLEAUX.....	317
AVANT-PROPOS.....	319

### **CHAPITRE I**

LA PUBLICITÉ.....	321
Son importance.....	321
Sa nécessité.....	324

### **CHAPITRE II**

LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ.....	327
La nature de la publicité.....	327
La publicité frauduleuse.....	328
La publicité inesthétique.....	329
La publicité excessive.....	329

Les moyens publicitaires . . . . .	330
La presse écrite . . . . .	330
La radio et la télévision . . . . .	330
Les panneaux-réclame . . . . .	330
Les étiquettes . . . . .	330
Autres moyens publicitaires . . . . .	331
La réglementation de certains produits . . . . .	331
Les drogues et les produits dangereux . . . . .	331
Les cigarettes . . . . .	331
Les boissons alcooliques . . . . .	332

### CHAPITRE III

LA PUBLICITÉ RELATIVE AUX BOISSONS ALCOOLIQUES. . . . .	333
Véracité de la publicité . . . . .	334
L'esthétique en publicité . . . . .	334
Les affiches extérieures . . . . .	335
Les affiches intérieures . . . . .	336
Le bon goût . . . . .	337
La modération dans la publicité . . . . .	337
La presse écrite . . . . .	340
La radio et la télévision . . . . .	341
Les cinémas et les salles de spectacles . . . . .	341
Les échantillons et les objets-réclame . . . . .	342
La publicité du nom, de la marque et du produit . . . . .	343
Attitude positive à l'égard de la publicité . . . . .	343
Les mineurs d'âge dans la publicité . . . . .	344
La femme dans la publicité . . . . .	345
Le nombre de marques . . . . .	345
Autres sujets . . . . .	346
La publicité des produits embouteillés par la Régie . . . . .	346
L'attribution du pouvoir de réglementation . . . . .	347
La consultation . . . . .	347
CONCLUSION . . . . .	349
LISTE DES RECOMMANDATIONS . . . . .	351

---

## ***Liste des tableaux***

---

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
1	La répartition des dépenses de publicité par moyens publicitaires — Canada, 1954 et 1965	322
2	Pourcentage du chiffre de ventes consacré à la publicité de certains produits — Canada, 1965	323
3	Pourcentage du chiffre de ventes consacré à la publicité par certains types de commerces et de services — Canada, 1965	324
4	Ventes et consommation de boissons alcooliques — Canada, 1954/55 et 1965/66	338
5	Consommation par habitant de boissons alcooliques pour chaque province — exercice financier 1966/67	339
		317



---

## ***Avant-propos***

---

La Commission d'enquête sur le commerce des boissons alcooliques a été instituée par le décret 3715 du 18 novembre 1968. Son mandat a été prolongé par les décrets 1454 et 3532 du 14 mai et du 19 novembre 1969. Notre Commission est régie par la *Loi des commissions d'enquête* (S.R.Q. 1964, chapitre 11).

Le mandat de la Commission est le suivant:

« *a*) faire enquête sur le commerce des boissons alcooliques au Québec depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1964;

« *b*) rechercher les moyens les plus efficaces et les plus économiques pour assurer la surveillance de ce commerce, pour en permettre la poursuite dans l'ordre et pour procurer des revenus essentiels au développement du Québec, sous forme d'impôt ou autrement. »

Au mois de septembre 1969, à la demande du Conseil des ministres, nous avons déposé un *Rapport sur la fabrication et la vente du cidre au Québec*.

Le 3 septembre 1969, le Secrétaire général du Conseil exécutif nous adressait, en nous demandant notre point de vue, une copie du décret 2396 concernant le *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques*, adopté le 13 août 1969.

La réglementation de la publicité relative aux boissons alcooliques doit nécessairement s'inscrire dans le cadre de la publicité en général. C'est pourquoi nous étudions, au chapitre I, l'importance de la publicité au Canada et nous nous interrogeons sur la nécessité des sommes affectées à cette fin.

Les législateurs fédéral et provinciaux imposent des restrictions à la nature de la publicité elle-même, à ses modes de diffusion ou à certains types de produits. Le chapitre II situe la réglementation de la publicité relative aux boissons alcooliques dans le cadre de ces différents contrôles.

Au chapitre III, nous analysons les principes applicables à la publicité des boissons alcooliques et nous tentons de les traduire dans la réalité en indiquant les principaux changements qui devraient être apportés au Règlement actuel.

Il va de soi que ce rapport est conçu en tenant compte du régime actuel de distribution des boissons alcooliques au Québec. Il ne saurait donc préjuger des recommandations de notre rapport définitif. Si nous devons, par exemple, recommander des modifications au régime actuel d'embouteillage et de distribution des boissons alcooliques au Québec, il est bien évident qu'il faudrait alors modifier en conséquence certaines recommandations.

Dans notre travail, nous avons pu bénéficier de la volumineuse documentation mise à notre disposition, lors des audiences publiques, par différents organismes et associations intéressés au problème. En outre, nous avons analysé les règlements qui régissent la publicité des boissons alcooliques non seulement au Canada, mais également dans plusieurs autres pays.

Enfin, nous avons consulté, en audiences privées, plusieurs personnes et organismes, aussi bien ceux qui vendent des boissons alcooliques que ceux qui s'intéressent à la prévention de l'alcoolisme. Leurs observations ont été fort utiles.

---

## Chapitre I

---

### *La publicité*

#### **Son importance**

La publicité — c'est maintenant devenu un cliché de le rappeler — joue un rôle de toute première importance dans notre société de consommation. Grâce à la presse écrite, la radio, la télévision, les panneaux-réclame et autres moyens analogues, les entreprises s'efforcent non seulement de faire connaître leurs produits respectifs, mais emploient la persuasion pour attirer et retenir le consommateur. Afin de donner une idée de l'importance de la publicité dans la vie moderne, signalons qu'au Canada on y alloue des sommes qui dépassent actuellement un milliard de dollars par année.

Les sommes consacrées à la publicité augmentent d'année en année, plus rapidement même que le produit national. Par exemple, en 1954, les dépenses de cette nature s'élevaient à \$398.8 millions et représentaient 1.6% du produit national brut. En 1965, la dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles sur cette base, ces dépenses atteignaient \$909.8 millions, soit une augmentation de 128.1% par rapport à l'année 1954, et



représentaient 1.8% du produit national brut. Les chiffres correspondants seraient de 2.7% aux États-Unis, de 2.2% en Grande-Bretagne et de 2.1% en République fédérale allemande.

Le tableau 1 démontre l'importance des sommes consacrées à la publicité au Canada en 1954 et en 1965. La presse écrite reçoit toujours plus de la moitié de celles-ci, même si la publicité à la télévision et l'usage des panneaux-réclame ont progressé plus rapidement au cours de la même période.

La publicité — c'est un fait que nous constatons tous les jours — varie beaucoup en importance d'un produit à l'autre. Certains produits se passent plus ou moins de publicité; d'autres, par exemple les produits de beauté, sont offerts au public à grand renfort de publicité. Le tableau 2 donne, par ordre d'importance décroissante, le pourcentage du chiffre de ventes consacré à la publicité de certains produits en 1965.

Les produits de beauté, les produits céréaliers et les savons viennent loin en tête de liste avec des pourcentages respectifs de 15.2%, 12.1% et 10.8%. Les fabricants de boissons gazeuses ont consacré, au cours de la même année, 8.2% de leur chiffre de ventes à la publicité.

TABLEAU 1  
*La répartition des dépenses de publicité par moyens publicitaires*  
*Canada, 1954 et 1965*

Moyen publicitaire	1954	1965	Pourcentage global d'accroissement
	<i>(millions de dollars)</i>		<i>%</i>
Presse écrite et imprimés . . . . .	260.1	481.5	85.1
Radio . . . . .	31.7	70.6	122.8
Télévision . . . . .	8.6	91.6	965.2
Panneaux-réclame . . . . .	17.6	60.7	244.9
Annonce par la poste . . . . .	11.2	34.6	210.6
Commission des agences de publicité . . . .	23.2	52.9	127.7
Frais directs des annonceurs . . . . .	31.9	83.2	160.3
Divers . . . . .	14.5	34.7	139.8
<b>TOTAL . . . . .</b>	<b>398.8</b>	<b>909.8</b>	<b>128.1</b>

*Source : Advertising Expenditures in Canada 1965, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 63-216, Ottawa, octobre 1968.*

**TABLEAU 2**  
*Pourcentage du chiffre de ventes consacré à la publicité de certains produits*  
*Canada, 1965*

Produit	Publicité en pourcentage du chiffre de ventes
	%
Produits de beauté.....	15.22
Produits céréaliers.....	12.12
Savons et articles de nettoyage.....	10.85
Produits pharmaceutiques.....	8.65
Boissons gazeuses.....	8.20
Stylos et crayons.....	7.35
Montres et horloges.....	6.70
BIÈRES.....	6.56
Jouets.....	6.50
Tabac.....	6.13
Sous-vêtements.....	5.42
Produits alimentaires divers.....	4.98
Appareils orthopédiques et chirurgicaux.....	4.77
VINS.....	3.99
Peintures et vernis.....	3.32
Petits appareils domestiques.....	3.27
Appareils de radio et télévision.....	3.00
Fruits et légumes en conserve.....	2.97
Fromages.....	2.97
Imprimés.....	2.79
SPIRITUEUX.....	2.74

*Source : Advertising Expenditures in Canada 1965, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 63-216, Ottawa, octobre 1968.*

Quant aux boissons alcooliques, ces sommes représentent 6.6% du chiffre d'affaires des brasseurs, 4.0% de celui des fabricants de vin et de 2.7% de celui des distillateurs. En montant absolu, les dépenses de publicité des boissons alcooliques peuvent être estimées à quelque \$25 millions.

Notons que le tableau 2 n'indique que les pourcentages les plus élevés. Les autres catégories de fabricants ont affecté à la promotion de leurs ventes un pourcentage moindre de leur chiffre d'affaires. L'industrie de l'automobile, par exemple, a dépensé à cette fin 1.3% de ses ventes.

Par ailleurs, ce tableau n'a trait qu'aux frais de publicité encourus par les fabricants. Les commerçants, eux aussi, consacrent des sommes considérables à la réclame. Le tableau 3 en donne les pourcentages les plus signifi-

TABLEAU 3  
*Pourcentage du chiffre de ventes consacré à la publicité  
 par certains types de commerces et de services  
 Canada, 1965*

Type de commerces et de services	Publicité en pourcentage du chiffre de ventes
MAGASINS INDÉPENDANTS	%
Magasins à rayons multiples . . . . .	3.09
Meubles . . . . .	2.75
Fourrures . . . . .	2.70
Articles de sport . . . . .	2.65
Bijouterie et orfèvrerie . . . . .	2.55
MAGASINS À SUCCURSALES	
Meubles . . . . .	5.25
Fourrures . . . . .	4.57
Confection pour hommes et garçons . . . . .	4.52
Bijouterie et orfèvrerie . . . . .	4.31
Marchandises générales . . . . .	3.77
SERVICES	
Cinémas et salles de spectacles . . . . .	5.45

*Source : Advertising Expenditures in Canada 1965, Bureau fédéral de la statistique, bulletin 63-216, Ottawa, octobre 1968.*

catifs. Ainsi, en 1965, les frais de publicité des cinémas et salles de spectacles se sont élevés à 5.5% de leurs recettes. Ils ont été de 5.3% pour les magasins de meubles à succursales.

### Sa nécessité

Toutes ces dépenses sont-elles nécessaires? Les experts de la mise en marché, et c'est bien normal, répondent par l'affirmative. Pour eux, la publicité apparaît comme un moyen d'information au service tant de l'acheteur que du vendeur.

La publicité, disent-ils, permet à l'acheteur d'apprécier les caractéristiques des différents produits qui lui sont offerts. Au temps de l'artisanat, le fabricant pouvait faire connaître son produit et en vanter lui-même les qualités exceptionnelles. Dans notre société, caractérisée par la grande entreprise et la production en série, ce lien direct entre le fabricant et l'acheteur n'existe plus. C'est la publicité qui permet au fabricant de s'adresser au consommateur.

Le vendeur, grâce à la publicité, trouve donc des débouchés pour son produit. On prétend même que celle-ci, en favorisant la production en série, contribue à l'abaissement des coûts de production et, partant, à l'accroissement du niveau de vie de la population.

Cette affirmation est sans doute vraie pour chaque fabricant en particulier. Sans la publicité, il ne parviendrait pas à écouler son produit. Mais, pour l'ensemble de l'économie, la publicité est-elle une si bonne chose? Les économistes vous diront que nous sommes ici en face de l'éternel problème du tout et de la partie. En d'autres termes, ce qui est vrai pour la partie — chaque fabricant dans le cas qui nous occupe — n'est pas nécessairement vrai pour le tout, c'est-à-dire l'économie du pays.

Celui qui annoncerait son produit pendant que ses concurrents demeurent inactifs, capterait facilement une bonne part du marché. Grâce à une production accrue, il serait certainement en mesure d'abaisser ses frais de production de façon substantielle. Mais les concurrents vont, eux aussi, annoncer leurs produits respectifs afin de ne pas perdre leur part du marché et, si possible, s'efforcer de l'accroître. Lorsque tous les fabricants recourent à la publicité, est-on réellement plus avancé du point de vue de l'ensemble de l'économie? A-t-on réussi, comme les protagonistes de la publicité le prétendent, à abaisser les frais de production au bénéfice de la collectivité? Il est permis d'en douter. Certes, le spectateur qui se lève de son siège durant un match de hockey voit beaucoup mieux ce qui se passe dans tel coin de la patinoire. Mais voit-il mieux si tous les spectateurs l'imitent? La foule — c'est-à-dire l'ensemble des spectateurs — a-t-elle gagné quelque chose?

D'autres vous diront que, de nos jours, la publicité outrepassa de beaucoup son objectif fondamental: celui de faire connaître les produits afin de faciliter le choix du consommateur. Elle va beaucoup plus loin en l'incitant souvent à se procurer des produits dont il n'a pas besoin. Plusieurs prétendent même que la publicité exagérée porte atteinte à la liberté du citoyen. Elle devrait normalement lui faire préférer, à même ses dépenses discrétionnaires, un produit plutôt qu'un autre. En faisant appel à son aspiration au prestige, la publicité lui impose souvent l'achat d'un produit dont le coût est défrayé à même les sommes qu'il devrait normalement consacrer aux dépenses essentielles de nourriture, de vêtements et de logement.

Quant à nous, nous doutons sérieusement de la valeur économique et sociale de la publicité, du moins telle qu'elle est conçue de nos jours. Nous nous demandons même si l'on ne devrait pas imposer des limites générales aux dépenses de publicité. Nos recommandations concernant la publicité des boissons alcooliques doivent cependant tenir compte du contexte économique et social dans lequel le Québec évolue.



---

## **Chapitre II**

---

### ***La réglementation de la publicité***

Nous avons vu, au chapitre I, l'importance des budgets consacrés à la publicité en général et notamment leur accroissement continu. Le législateur, en vue d'éliminer les abus qui se sont introduits ou qui risquent de s'introduire dans ce secteur, a dû adopter un ensemble de lois et de règlements. Ces textes, encore fragmentaires, portent sur la nature de la publicité, sur ses moyens et sur certaines catégories de produits.

#### **La nature de la publicité**

Pour remplir son rôle véritable, toute publicité doit être vraie, esthétique et modérée. Cependant, la pratique démontre que la publicité peut induire le consommateur en erreur; elle est alors considérée comme frauduleuse ou mensongère. En second lieu, la publicité peut enlaidir des régions urbaines ou rurales; on parle alors d'une publicité inesthétique ou de mauvais goût. Enfin, elle peut être poussée à un point tel qu'elle incite des personnes à se procurer des biens et des services dont elles n'ont pas besoin ou encore à

faire un usage exagéré de certains produits. Il s'agit à ce moment d'une publicité excessive.

### ***La publicité frauduleuse***

La publicité frauduleuse a très tôt attiré l'attention de nos législateurs. Ainsi, le Parlement fédéral en a fait depuis longtemps une infraction prévue à l'article 306 (1) du *Code criminel*:

« Quiconque publie ou fait publier une annonce contenant une déclaration paraissant être une déclaration de fait, mais qui est fausse, fallacieuse ou trompeuse ou qui est intentionnellement rédigée ou préparée de telle manière qu'elle soit fallacieuse ou trompeuse, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans si l'annonce est publiée

« a) en vue de favoriser, directement ou indirectement, la vente ou l'aliénation de biens ou d'un intérêt dans des biens; ou

« b) en vue de favoriser un intérêt d'affaires ou un intérêt commercial. »

Les tribunaux ont ainsi condamné des entreprises qui ont annoncé leurs produits d'une manière trompeuse et de façon à créer des impressions erronées au sujet de leur valeur ou de leur composition. Les principales décisions sont rapportées dans le *Canadian Criminal Cases* <sup>(1)</sup>.

En 1960, le législateur fédéral a voulu assurer davantage la protection du consommateur, notamment en ce qui concerne les prix, en ajoutant l'article 33c (1) à la *Loi des enquêtes sur les coalitions* (S.R.C. 1952, chap. 314, modifié par S.C. 1960, chap. 45). Cet article prévoit que:

« Quiconque, afin de favoriser la vente ou l'emploi d'un article, fait au public un exposé essentiellement trompeur, de quelque façon que ce soit, en ce qui concerne le prix auquel ledit article ou des articles semblables ont été, sont ou seront ordinairement vendus, est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. »

De son côté, le législateur québécois a voulu, lui aussi, protéger le consommateur contre la publicité frauduleuse. La *Loi des produits agricoles et des aliments* (S.R.Q. 1964, chap. 119, art. 15) stipule ce qui suit:

« L'emploi de toute indication ou signe susceptible de créer, dans l'esprit de l'acheteur, une confusion sur la nature ou sur la qualité des produits (...) est interdit en toutes circonstances et sous quelque forme que ce soit, notamment:

« 1. Sur les récipients, les étiquettes, les emballages ou les produits eux-mêmes;

« 2. Dans les papiers de commerce, factures, catalogues, prospectus, prix-courants, enseignes, affiches, tableaux-réclame, annonces, ou tout autre moyen de publicité. »

---

<sup>(1)</sup> Canada Starch Co., Ltd. contre St. Lawrence Starch Co., vol. 65, p. 270; R. contre Wander Ltd., vol. 90, p. 268; et R. contre Thermo-Seal Insulation Ltd., vol. 102, p. 68.

Le *Règlement sur les aliments*, adopté le 15 mars 1967 en vertu de cette loi, en a fixé les modalités d'application afin que toute indication ou marque relative au produit soit précise, loyale, sincère et ne prête à aucune confusion ou méprise.

Les principales organisations et agences qui préparent et diffusent la publicité ont par ailleurs adopté volontairement un code d'éthique: le *Code canadien de normes de publicité* qui stipule ce qui suit au sujet de la publicité mensongère et tendancieuse:

« On ne composera et on ne diffusera, en connaissance de cause, aucune annonce qui comporterait explicitement ou implicitement des déclarations mensongères, tendancieuses, injustifiées ou exagérées. L'annonceur ou l'agence de publicité doit être en mesure de prouver ses avancés. »

De même, les manufacturiers canadiens de tabac ont adopté leur propre *Code de publicité* concernant la cigarette.

#### **La publicité inesthétique**

Si la publicité mensongère est relativement facile à définir et à réglementer, il est plus difficile de déterminer ce qu'est la publicité inesthétique. Aussi, la législation sur ce point est-elle très incomplète. Elle vise surtout les panneaux-réclame. La *Loi de la publicité le long des routes* (S.Q. 1965, chap. 49) prohibe la pose de panneaux-réclame et d'affiches le long de certaines routes afin de conserver les beautés du paysage québécois. Le Conseil exécutif, en vertu de la *Loi des autoroutes* (S.R.Q. 1964, chap. 134), a également édicté le *Règlement concernant la pose d'affiches, de panneaux-réclame et d'enseignes lumineuses le long des autoroutes* (décret 42 du 9 janvier 1963).

Les corporations municipales possèdent également le pouvoir de réglementer, sur leur territoire, l'affichage des placards, enseignes, tableaux, etc. Par exemple, la ville de Montréal a adopté un règlement fort détaillé (numéro 2889) concernant les enseignes.

Enfin, l'article 35 du *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* prévoit que le directeur général de la Régie peut interdire toute annonce de boissons alcooliques qui, à son avis, n'est pas de bon goût.

#### **La publicité excessive**

On comprendra qu'il n'est pas facile de déterminer à quel moment la publicité cesse d'informer pour devenir incitatrice. C'est probablement cette difficulté qui explique la carence de législation à cet égard. En fait, il n'existe de limitation qu'en regard de certains moyens publicitaires ou de certains produits. Ainsi, il existe un contrôle de la publicité à la radio et à la télévision qui limite la durée et le nombre des réclames.

De même, il existe des contraintes quant à la publicité de certains produits, notamment des boissons alcooliques, des produits pharmaceutiques, etc. La réglementation visant les moyens publicitaires et les produits spécifiques est décrite ci-après.



## **Les moyens publicitaires**

Rappelons que par « moyens publicitaires » on entend les différents procédés utilisés pour la transmission de la publicité. Ces principaux moyens, ainsi que nous l'avons vu au chapitre I, sont les journaux et périodiques, la télévision, la radio, le cinéma, les panneaux-réclame, les objets-réclame, les étiquettes, etc.

### ***La presse écrite***

La presse écrite, le moyen de publicité le plus répandu et celui qui absorbe les plus forts budgets, n'est pas réglementée, sous réserve des restrictions se rapportant à la publicité mensongère et des prohibitions imposées à l'égard de certains produits.

### ***La radio et la télévision***

La publicité à la radio et à la télévision est l'objet d'un contrôle bien défini par la *Loi de la radio-diffusion* (S.C. 1967, chap. 25) et surtout par les règlements d'application adoptés par le Conseil de la radio-télévision canadienne (décrets 64-49 et 64-50 du 12 février 1964, de même que le décret 64-249 du 8 juillet 1964). Ces règlements déterminent la proportion de réclame que peuvent contenir les émissions (art. 8 et 9). En outre, ils prévoient des dispositions spéciales à l'égard de la publicité relative aux boissons alcooliques (art. 10) et aux aliments et drogues (art. 11).

L'État justifie ces contrôles du fait que la publicité sur les ondes comporte des caractéristiques particulières. D'abord, le téléspectateur ou l'auditeur qui regarde ou écoute une émission peut difficilement se soustraire à la réclame qui y est présentée. Au contraire, le lecteur d'un journal peut laisser de côté complètement une réclame ou un cahier réservé à la publicité. En second lieu, la publicité sur les ondes possède une grande puissance de conviction, puisqu'elle fait appel, dans un cas, à l'ouïe et, dans l'autre, à la vue et à l'ouïe à la fois.

### ***Les panneaux-réclame***

Les panneaux-réclame sont le moyen publicitaire dont le pourcentage global d'accroissement est le plus important après la télévision. Nous avons déjà mentionné que des textes spécifiques régissent ce mode de publicité.

### ***Les étiquettes***

L'étiquette doit informer le consommateur sur la nature, la composition, l'utilisation, la quantité exacte, l'origine et toutes les particularités du produit. Le législateur a montré un intérêt particulier pour ce problème. Ainsi, la *Loi des aliments et drogues* (S.R.C. 1952, chap. 123) prévoit que:

« Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements (...) concernant l'emballage et l'étiquetage de tout aliment ou drogue en vue d'empêcher le public ou l'acheteur d'être trompé ou induit en erreur quant à la nature, la force, la qualité, la quantité de l'aliment ou de la drogue (...). »

Les autorités fédérales ont adopté de nombreux règlements d'application qu'il serait superflu d'énumérer.

Le législateur québécois a voulu renforcer cette obligation par la *Loi des produits agricoles et des aliments* (S.R.Q. 1964, chap. 119, art. 15) dont il a déjà été question. Le *Règlement sur les aliments* (décret 683 du 15 mars 1967) en fixe les modalités d'application et ajoute, aux exigences déjà mentionnées, l'usage obligatoire du français:

« Dans toute inscription, l'usage du français est obligatoire et aucune inscription rédigée en une autre langue ne doit l'emporter sur celle rédigée en français. »

#### **Autres moyens publicitaires**

Les autres moyens publicitaires ne sont pas réglementés comme tels. Il n'existe à leur égard que des restrictions portant sur des produits spécifiques.

#### **La réglementation de certains produits**

Le législateur prévoit enfin des restrictions particulières à l'égard de certains produits.

Évidemment, toute publicité de produits interdits ou d'activités prohibées est défendue par le *Code criminel*. Les règlements concernant la publicité à la radio et à la télévision font état de cette prohibition:

« Aucune station ni aucun exploitant de réseau ne doivent diffuser d'émission, d'annonce courte ou annonce-éclair commanditées par une personne aux fins d'encourager des actes ou choses prohibées par les lois du Canada ou de la province où la station est située. » (décret 64-50, art. 9 (1) (a)).

Par ailleurs, la publicité de certains autres produits est interdite ou sévèrement limitée en raison des dangers que leur usage comporte. C'est le cas notamment de certaines drogues et produits dangereux, des cigarettes et des produits à base d'alcool.

#### **Les drogues et les produits dangereux**

La *Loi des aliments et drogues* (S.R.C. 1952, chap. 123) et ses règlements d'application, la *Loi des spécialités pharmaceutiques ou médicaments brevetés* (S.R.C. 1952, chap. 220) et la *Loi des produits dangereux* (S.C. 1969, chap. 42) contiennent de nombreux cas d'interdiction de toute publicité. Par exemple, il est défendu d'annoncer au grand public des drogues qui ne peuvent être vendues qu'à la suite d'une ordonnance médicale. De même, nul ne peut annoncer certains produits considérés comme dangereux.

#### **Les cigarettes**

Jusqu'à ce jour, l'industrie du tabac a joui, au Canada, d'une grande liberté en matière de publicité. Cependant, au cours des dernières années, elle a pris conscience de la nécessité de certaines restrictions volontaires.

Le 16 juin 1964, elle adopta un code d'éthique qui comprend dix articles et, en particulier, une restriction quant à la publicité à la télévision. C'est ainsi qu'elle s'engage à ne faire aucune réclame télévisée sur la cigarette avant 21 heures.

Plusieurs pays ont d'ailleurs réglementé la publicité de la cigarette. Par exemple, le Royaume-Uni défend la publicité de ce produit à la télévision. Le Danemark, avec l'assentiment des fabricants eux-mêmes, a éliminé toute réclame sur la cigarette à la télévision, à la radio et dans les cinémas. En Italie, le législateur est allé encore plus loin puisque, dès 1962, il interdisait toute publicité sur la cigarette.

Le Canada, pour sa part, s'apprête à légiférer dans ce domaine. Une commission parlementaire a recommandé, en décembre 1969, que « la publicité sur la cigarette et toute autre forme de promotion des ventes de cigarettes soient progressivement éliminées ».<sup>(1)</sup>

### ***Les boissons alcooliques***

La publicité des boissons alcooliques a traditionnellement fait l'objet de restrictions. Au Canada, en plus de la réglementation que nous avons indiquée au présent chapitre, chaque province, à l'exception de Terre-Neuve, a établi des normes particulières concernant la publicité des boissons alcooliques. Ces normes ont pour caractéristique commune d'être plus restrictives que celles du Québec. Par exemple, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick prohibent toute forme de publicité sur les produits alcooliques à la radio et à la télévision. Toutefois, signalons qu'une commission d'enquête de la Colombie-Britannique dont le rapport a été déposé le 6 mars 1970 recommande l'abolition des restrictions actuelles concernant ces moyens publicitaires. L'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba fixent, pour la radio et la télévision, la durée maximale des réclames et les heures pendant lesquelles celles-ci peuvent être faites. Nous reviendrons d'ailleurs, au chapitre suivant, sur les règlements en vigueur au Québec et dans les autres provinces.

---

<sup>(1)</sup> *Rapport du comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales sur l'usage du tabac et de la cigarette*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969, p. 32.

---

## Chapitre III

---

### ***La publicité relative aux boissons alcooliques***

Il nous reste maintenant à définir ce que devrait être l'attitude du législateur québécois à l'égard de la publicité des boissons alcooliques. En un mot, devrait-il maintenir, abolir ou modifier le décret 2396 du 13 août 1969, qui réglemente au Québec la réclame faite à ce type de produit ? La réponse à cette question n'est pas facile, compte tenu des opinions divergentes qui nous ont été exprimées. Toutefois, une certaine unanimité semble se dégager à l'égard des trois postulats généraux suivants: la publicité doit être vraie, esthétique et modérée. C'est en nous inspirant de ces trois postulats que nous formulons nos recommandations. Ces principes de base devraient même être incorporés à l'article 121 de la *Loi de la Régie des alcools*.

#### RECOMMANDATION 1

*La Loi de la Régie des alcools devrait contenir une disposition générale à l'effet que la publicité doit être vraie, esthétique et modérée.*

## Véracité de la publicité

Tous admettent que la qualité première de toute publicité est sa véracité. Ce principe est reconnu dans les lois fédérales et provinciales aussi bien que dans les codes d'éthique que se sont donnés les fabricants et les organisations les plus importantes de l'industrie de la publicité. Le consommateur est donc apparemment bien protégé contre la publicité mensongère, et il serait difficile d'y ajouter d'autres sauvegardes.

L'article 121 (a) de la *Loi de la Régie des alcools* défend toute publicité qui prétendrait qu'une boisson alcoolique favorise la santé ou possède des qualités nutritives ou curatives.

Il se peut fort bien, nous l'admettons volontiers, que l'alcool ait, dans certaines circonstances, de telles propriétés. Ainsi, le docteur Morris E. Chafets, un médecin particulièrement réputé pour sa connaissance de l'alcoolisme, est d'avis « que les propriétés sédatives, alimentaires et autres de l'alcool en font l'un des médicaments les plus précieux au monde pour de nombreuses maladies et qu'il peut s'avérer d'une extrême importance pour les vieillards et les malades chroniques ». Il ajoute que « l'alcool, s'il est absorbé en quantités approchant même vaguement les quantités normales, est sans danger pour l'organisme, et, dans bien des cas, il est bon pour lui ». <sup>(1)</sup>

Strictement parlant, il ne serait donc pas mensonger de dire, dans une réclame, que l'alcool possède des qualités nutritives et curatives. Toutefois, toutes les boissons alcooliques ne favorisent pas nécessairement la santé pour toutes les personnes en toutes circonstances et en toutes quantités. Il pourrait y avoir danger que trop de personnes se laissent trop facilement séduire par une publicité qui vanterait les propriétés nutritives ou curatives des boissons alcooliques. En raison des méprises qu'un tel type d'annonce pourrait susciter, il est préférable de maintenir la restriction prévue à l'article 121 (a) de la loi.

### RECOMMANDATION 2

*On devrait maintenir l'interdiction d'affirmer dans une réclame qu'une boisson alcoolique favorise la santé ou possède des qualités nutritives ou curatives.*

## L'esthétique en publicité

Nous avons vu précédemment que le législateur québécois s'intéresse de plus en plus à l'aspect esthétique de la publicité, tout particulièrement en ce qui concerne les panneaux-réclame le long des routes. Cette intervention est justifiée. Rien, en effet, ne dépare plus nos campagnes et nos villes que certains panneaux publicitaires. Qu'il était laid, il y a quelques années, de voir des murs entiers de bâtiments (en particulier les granges de nos cultivateurs) couverts d'annonces de marques de bières, de tabacs ou de cigarettes!

<sup>(1)</sup> CHAFETS, MORRIS, E.: *Liquor: The Servant of Man*, Little, Brown and Company, Boston, 1965, p. 221. Le texte cité est une traduction.

### **Les affiches extérieures**

L'article 6 du *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* défend les affiches extérieures, à moins qu'elles ne soient placées sur l'usine, les bureaux ou les entrepôts d'un fabricant. De même, l'article 7 interdit de placer des affiches sur les véhicules, à moins qu'il ne s'agisse des véhicules d'un fabricant. Dans ces deux cas, toute publicité faite par les fabricants doit se limiter à la seule publicité du nom et de la marque. Des dispositions analogues réglementent les affiches lors des épreuves sportives commanditées par un fabricant de boissons alcooliques. Enfin, toutes les affiches permises à l'intérieur des édifices, stades sportifs ou autres endroits publics doivent être placées de façon telle qu'elles ne soient pas visibles de l'extérieur.

Si c'était par souci d'esthétique que le législateur limitait l'affichage extérieur des boissons alcooliques, cette limitation devrait être générale et s'appliquer à tous les produits. En quoi serait-il moins esthétique de montrer une bouteille de boisson alcoolique plutôt qu'une bouteille de boisson gazeuse, une automobile ou un paquet de cigarettes ? Il n'y aurait pas lieu de traiter de façon discriminatoire les boissons alcooliques seules.

Il est vraisemblable que les restrictions imposées à la publicité extérieure des boissons alcooliques s'inspirent d'un tout autre ordre de préoccupation et visent à promouvoir la modération dans la consommation de ces produits. Si tel était le cas, il faudrait d'abord pouvoir prouver qu'il y a relation étroite entre la publicité donnée aux boissons alcooliques et leur consommation, et démontrer ensuite que la publicité par affiches extérieures est particulièrement nocive. Il n'est pas facile de prouver la première affirmation; cela devient impossible pour la seconde. En effet, il est probable que la publicité extérieure est la forme de publicité la moins obsédante entre toutes, puisque le passant n'est exposé que très peu de temps à cette publicité. S'il y avait un effet de la publicité sur la consommation des boissons alcooliques, il est fort probable que la simple publicité du nom à l'intérieur des stades où les gens passent plusieurs heures soit plus dangereuse que la publicité extérieure.

Pour ces raisons nous n'hésitons pas à recommander l'abolition des articles 6, 7, 18 et 21 du *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* et de l'article 121(b) de la *Loi de la Régie des alcools*, à moins qu'on interdise, pour des motifs d'esthétique, ce mode de publicité aux fabricants de tous les autres produits.

### **RECOMMANDATION 3**

*On devrait abolir les restrictions concernant la publicité des boissons alcooliques à l'extérieur et sur les véhicules à moins que, pour des motifs d'esthétique, des restrictions analogues ne s'appliquent à tous les autres produits.*

Pour être logique, il nous faudrait également rescinder l'article 8 qui défend toute publicité faite par un avion en vol. En effet, nous ne voyons pas

pourquoi il serait moins inesthétique d'annoncer de cette façon une boisson alcoolique plutôt qu'un autre produit. Cependant, ce genre de publicité est tellement de mauvais goût qu'il est préférable d'en maintenir l'interdiction dans le Règlement actuel. Il serait souhaitable que ce mode de publicité soit banni de façon générale. Fort heureusement, il est encore peu répandu au Québec.

#### RECOMMANDATION 4

*On devrait maintenir l'interdiction de la publicité des boissons alcooliques au moyen d'avion en vol. Il serait même souhaitable que cette restriction devienne générale et s'applique à tous les produits sans distinction.*

#### **Les affiches intérieures**

Les articles 29 et 30 du Règlement déterminent le nombre et la dimension maximale des affiches à l'intérieur des stades sportifs, des véhicules de transport en commun et de certains endroits publics destinés aux voyageurs. Pour les raisons que nous venons d'exposer au sujet des affiches extérieures, nous recommandons l'abrogation des articles 29 et 30, à moins que, pour des motifs d'esthétique, des restrictions analogues ne s'appliquent à tous les autres produits.

#### RECOMMANDATION 5

*On devrait abolir les restrictions concernant la publicité des boissons alcooliques à l'intérieur des endroits publics, à moins que, pour des motifs d'esthétique, des restrictions analogues ne s'appliquent à tous les autres produits.*

Une autre ligne d'action qui pourrait logiquement se défendre serait celle de l'interdiction de toute publicité des boissons alcooliques dans les endroits fréquentés par des mineurs. Remarquons que tel n'est pas le cas avec le Règlement en vigueur. Celui-ci, en effet, établit des distinctions précieuses entre la publicité à l'intérieur et à l'extérieur de certains endroits publics et permet, pour la publicité à l'intérieur, ce qu'elle interdit pour la publicité à l'extérieur. C'est ainsi, par exemple, que la publicité des boissons alcooliques est permise à l'intérieur des stades, des gares, des autobus et des voitures de métro — fréquentés pourtant par des mineurs — alors qu'elle est interdite à l'extérieur. Selon le Règlement, on ne peut donc pas prétendre que les jeunes ne sont pas exposés à la publicité des boissons alcooliques; ils le sont. Le législateur utilise simplement l'hypothèse, gratuite par ailleurs, qu'une affiche dans un stade ou dans un autobus ne créera pas l'habitude de consommer des boissons alcooliques chez les jeunes, alors que la même affiche posée à l'extérieur du stade ou de l'autobus risquerait d'en créer.

Le Règlement est manifestement influencé par des réminiscences puritaines difficiles à justifier et dont l'efficacité est pour le moins douteuse. Les nouvelles normes devraient soit admettre la publicité des boissons alcooliques comme est admise actuellement la publicité des autres produits, soit

encore préciser le critère de la limitation de la publicité, qu'elle soit extérieure ou intérieure. L'âge des personnes atteintes par cette publicité serait probablement le seul critère valable et opérationnel.

### **Le bon goût**

L'article 35 du *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* donne au directeur général de la Régie le pouvoir d'interdire toute annonce qui, à son avis, ne serait pas de bon goût. Il s'agit là, nous l'admettons volontiers, d'un pouvoir discrétionnaire fort étendu. Toutefois, il ne semble pas y avoir eu, à ce jour, abus manifeste de ce pouvoir. Nous recommandons donc qu'il soit maintenu, mais nous croyons que ce pouvoir devrait relever de l'autorité de la Régie-surveillance plutôt que de celle de la Régie-commerce.

### **RECOMMANDATION 6**

*On devrait maintenir le pouvoir d'interdire toute publicité de boissons alcooliques qui ne serait pas de bon goût. Ce pouvoir devrait être confié à la Régie-surveillance.*

### **La modération dans la publicité**

S'il est relativement facile de légiférer sur la publicité mensongère, s'il est possible de le faire sur la publicité inesthétique — même si on a peu fait sur ce dernier aspect — il est plus difficile de déterminer à quel moment la publicité devient immodérée. C'est probablement pourquoi il existe en général si peu de restrictions à la publicité exagérée ou outrancière. Seule la réclame faite aux boissons alcooliques est minutieusement réglementée.

Avant de nous prononcer sur le bien-fondé des restrictions spécifiques contenues dans le *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* en vue de prévenir la publicité exagérée, il convient de nous interroger sur l'efficacité des mesures spécifiques qui ont été adoptées au sujet de la publicité des boissons alcooliques.

Comme nous l'avons constaté au chapitre I, la réclame faite à la bière depuis quelques années a été plus importante que celle faite aux autres boissons à base d'alcool. Par exemple, en 1965, les brasseurs canadiens ont consacré à la publicité 6.6% de leur chiffre de ventes, comparativement à 2.7% par les distillateurs et à 4.0% par les fabricants de vins. Chose plus significative encore, en 1954, les brasseurs n'avaient consacré à la publicité que 2.2% de leur chiffre d'affaires, les distillateurs, 3.5%, et les fabricants de vins, 2.9%. Bref, au cours de la période de 1954 à 1965, le pourcentage des sommes consacrées à la publicité par les brasseurs a triplé, alors qu'une augmentation relativement légère s'est produite dans la réclame faite aux vins et qu'il y a eu une diminution dans le cas des spiritueux.

Le tableau 4 est révélateur du peu d'influence que semble avoir la publicité sur la consommation des différents types de boissons à base d'alcool. Constatons qu'en dépit de l'interdiction faite aux distillateurs d'annoncer leurs produits à la télévision et à la radio, et qu'en dépit des sommes de plus



TABLEAU 4  
*Ventes et consommation de boissons alcooliques*  
*Canada — 1954/55 et 1965/66*

Type de boissons	Ventes			Consommation par habitant		
	1954/55	1965/66	Pourcentage global d'augmentation	1954/55	1965/66	Pourcentage global d'augmentation
	<i>(millions de dollars)</i>		<i>%</i>	<i>(gallons)</i>		<i>%</i>
Spiritueux.....	\$290.0	\$616.4	112.6	0.72	1.03	43.0
Bière.....	346.7	587.9	69.5	12.58	14.25	13.2
Vin.....	35.5	95.1	167.8	0.37	0.61	64.9

*Source : The Control and Sale of Alcoholic Beverages in Canada, bulletin 63-202, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.*

en plus importantes consacrées à la publicité par les brasseurs, les ventes et la consommation par habitant au Canada ont augmenté beaucoup plus vite pour les spiritueux que pour la bière. Par ailleurs, il y a eu une forte augmentation des ventes et de la consommation des vins, même si le pourcentage des dépenses de publicité est demeuré à peu près constant au cours de la période.

Par ailleurs, le chapitre II a démontré que les restrictions imposées à la publicité des boissons alcooliques varient d'une province à l'autre et, qu'en général, elles sont moins sévères au Québec qu'ailleurs. Ces différences semblent avoir bien peu d'influence sur la consommation des boissons à base d'alcool. En Ontario, par exemple, la consommation de bière et, particulièrement de spiritueux, par habitant, est plus élevée qu'au Québec, alors que les restrictions à la publicité y sont plus sévères. En Alberta et en Colombie-Britannique, deux des trois provinces qui interdisent la publicité des boissons alcooliques à la radio et à la télévision, la consommation des spiritueux par habitant est sensiblement plus élevée qu'au Québec. Le tableau 5 est révélateur à cet égard: la consommation des boissons alcooliques montre peu de

TABLEAU 5  
*Consommation par habitant de boissons alcooliques pour chaque province*  
*Exercice financier 1966/67*  
(en gallons)

Province	Produits		
	Bière	Vin	Spiritueux
Québec . . . . .	15.37	0.62	0.79
Terre-Neuve . . . . .	8.87	0.12	0.68
Île-du-Prince-Édouard . . . . .	7.47	0.42	1.12
Nouvelle-Écosse . . . . .	10.21	0.52	1.01
Nouveau-Brunswick . . . . .	9.06	0.56	0.84
Ontario . . . . .	16.14	0.59	1.22
Manitoba . . . . .	14.45	0.59	1.04
Saskatchewan . . . . .	12.54	0.64	0.99
Alberta . . . . .	13.76	0.72	1.11
Colombie-Britannique . . . . .	15.04	1.00	1.53
CANADA . . . . .	14.72	0.63	1.06

Source : *The Control and Sale of Alcoholic Beverages in Canada*, bulletin 63-202, Bureau fédéral de la statistique, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

co-variation avec la limitation de la publicité de ces produits. Il semble plutôt qu'il existe une co-variation significative avec l'augmentation du revenu disponible de la population. C'est ce que révèlent d'ailleurs des études sur la demande des boissons à base d'alcool que nous avons faites et que nous résumerons dans notre rapport définitif.

### ***La presse écrite***

Nous sommes évidemment d'accord sur l'avantage qu'il y aurait de limiter la publicité en général soit par des moyens fiscaux, soit par des contraintes de temps (dans le cas de la radio et de la télévision) et d'espace (dans le cas de la presse écrite). Mais pourquoi imposer de telles contraintes aux seules boissons alcooliques ?

Il est vrai que les boissons alcooliques peuvent être consommées de façon excessive et que, dans ces conditions, elles peuvent être la cause de maux sérieux comme l'intoxication temporaire et l'alcoolisme permanent. Mais l'usage exagéré des autres produits peut également être dommageable du point de vue individuel et social. Par exemple, prendre trop d'aspirines, de boissons gazeuses ou de vitamines sera aussi nuisible pour la santé que d'absorber une trop grande quantité d'alcool. Le fait de se procurer, à la suite d'une publicité incitatrice, des biens sans en avoir les moyens, sera également une source de nombreux maux, souvent beaucoup plus graves que l'usage immodéré de l'alcool. D'ailleurs, il n'est pas prouvé que l'alcool soit la cause première de l'alcoolisme. Certes, il faut absorber de l'alcool pour devenir alcoolique, comme il faut être marié pour divorcer. L'alcoolisme a probablement des sources psychologiques profondes et nous ne croyons pas que ce soit en limitant de façon particulière la publicité des boissons alcooliques que l'on parviendra à juguler les abus dans la consommation de l'alcool. En conséquence, nous croyons inutiles les restrictions qu'imposent les articles 23 et 28 du *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* qui limitent la publicité dans les journaux et les revues. Ils devraient donc être abrogés, à moins que des restrictions analogues ne s'appliquent aux autres produits.

On pourra objecter que la réglementation des autres provinces est plus sévère que celle du Québec quant au nombre de lignes agate qu'une annonce de boissons alcooliques peut compter dans la presse écrite. Ainsi, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse établissent la limite à 1,000 lignes agate par jour avec un maximum de 4,000 par semaine et 78,000 par année. En Alberta, la limite est de 640 lignes agate par jour et, en Colombie-Britannique, elle est de 420. Dans cette dernière province, une commission d'enquête vient de recommander l'abolition de cette restriction. Ces mesures plutôt arbitraires remontent vraisemblablement au temps où la consommation de boissons alcooliques était considérée comme une pratique répréhensible.

### **RECOMMANDATION 7**

*On devrait abroger les dispositions qui limitent la publicité des boissons alcooliques dans la presse écrite.*

### **La radio et la télévision**

La publicité à la radio et à la télévision est une question bien différente. Ces moyens de publicité ont des caractéristiques particulières, comme nous l'avons montré au chapitre précédent. En outre, cette forme de publicité est réglementée par le gouvernement fédéral. Le Québec a d'ailleurs épuisé toute la délégation consentie par la législation fédérale en permettant la publicité de la bière, du cidre et du vin. Le fait que la publicité des spiritueux ne soit pas permise par le Conseil de la radio-télévision canadienne, ne semble pas préoccuper outre mesure les distillateurs.

Même si la réglementation est plus restrictive dans les autres provinces, ainsi que nous l'avons vu au chapitre II, nous croyons que le Québec, pour les motifs invoqués précédemment, devrait, dans les limites de sa compétence, continuer de permettre la publicité des boissons alcooliques à la radio et à la télévision.

#### **RECOMMANDATION 8**

*Le Québec devrait, dans les limites de sa compétence, continuer de permettre la publicité des boissons alcooliques à la radio et à la télévision.*

De plus, l'article 40 du Règlement interdit de radiodiffuser et de téléviser, en dehors du Québec, de la réclame qui pourrait être entendue ou vue au Québec, à moins qu'elle ne soit conforme à la réglementation québécoise.

Cette prohibition nous semble d'application difficile. Les Québécois captent facilement les émissions provenant des provinces et des États voisins. Très souvent, les produits vendus dans ces endroits le sont également au Québec. Les annonceurs qui font de la réclame dans les provinces ou États voisins sont nécessairement soumis aux réglementations locales. On pourrait difficilement les obliger à se conformer à la réglementation québécoise sous prétexte que leur réclame peut être vue ou entendue au Québec. D'ailleurs, aucune restriction semblable n'existe quant à la presse écrite, même si les journaux et les revues de l'extérieur se vendent en abondance au Québec.

Le législateur a probablement voulu interdire aux fabricants québécois d'utiliser, comme moyen détourné, les stations extérieures de radio ou de télévision en vue de faire, auprès du consommateur québécois, une réclame qui ne serait pas conforme au Règlement. Ne connaissant pas exactement l'intention du législateur sur ce point, nous nous abstenons de faire une recommandation formelle.

### **Les cinémas et les salles de spectacles**

L'article 10 prohibe les annonces sur écran dans les cinémas et les salles de spectacles. Ce genre de publicité peut, d'une certaine façon, s'apparenter à la publicité à la télévision. Il serait sans doute normal que l'on y applique les mêmes normes, c'est-à-dire, que l'on permette la publicité de la bière, du

cidre et du vin. Toutefois, on doit tenir compte du fait que celui qui assiste à un spectacle paie son droit d'entrée et que, bien souvent, il préfère le cinéma ou la salle de spectacles à l'écran de télévision, précisément parce qu'il désire échapper à la publicité. De plus, ces endroits sont en bonne partie fréquentés par des jeunes. En conséquence, nous croyons que l'on devrait maintenir l'interdiction d'annoncer des boissons alcooliques sur écran dans les cinémas et les salles de spectacles. Cette prohibition devrait également s'appliquer aux autres produits.

#### RECOMMANDATION 9

*On devrait continuer d'interdire la publicité des boissons alcooliques sur écran dans les cinémas et les salles de spectacles.*

#### **Les échantillons et les objets-réclame**

Les articles 11, 12, 13 et 38 du Règlement interdisent les dons d'échantillons miniatures de boissons alcooliques pour fins de publicité et d'objets-réclame, comme les cendriers, les briquets, les primes, les timbres-primes, etc. L'article 22, toutefois, permet d'offrir des calendriers, cahiers de recettes et autres objets de même nature. L'article 9 défend toute publicité transmise par la poste, sauf les dons visés à l'article 22.

À ce propos, nous croyons qu'il faut faire une distinction claire et nette entre, d'une part, les dons et, d'autre part, les primes et timbres-primes rattachés à l'achat de biens. En d'autres termes, nous ne voyons pas d'inconvénient à ce que les distillateurs, les brasseurs ou les fabricants de vin distribuent à leurs clients des objets-réclame comme des cendriers, des briquets, des verres, des sous-verres, etc. Quelle différence y a-t-il entre ces objets et les calendriers, les almanachs et les cahiers de recettes permis par l'article 22 ?

Toutefois, lorsque le don de tels objets est conditionnel à l'achat du produit, la chose est différente: il s'agit alors de primes. Et lorsque ces primes ne se trouvent que dans quelques paquets ou boîtes, elles prennent la forme d'un jeu de hasard ou d'une loterie. Souvent le client n'achète le produit que dans l'espoir de la prime ou du timbre-prime qu'il convoite. À notre avis, de telles pratiques sont nettement indésirables et cela pour tous les produits. C'est de la véritable incitation à l'achat et elle est contraire au principe de la modération de la publicité. Étant donné les abus qui peuvent découler de ce genre de publicité, nous n'hésitons pas à recommander que l'on continue de l'interdire pour les boissons alcooliques, même si on ne l'interdit pas encore pour les autres produits.

#### RECOMMANDATION 10

*On devrait permettre les dons purs et simples d'objets-réclame; toutefois, on devrait maintenir l'interdiction de tels dons lorsqu'ils prennent la forme de primes, de timbres-primes, de tirages ou de loteries.*

### ***La publicité du nom, de la marque et du produit***

Les articles 2, 3 et 4 du Règlement font une distinction entre la publicité du nom, celle de la marque et celle du produit. Dans les articles qui suivent ces définitions, on permet tantôt la publicité du nom seulement, tantôt celle du nom et de la marque et très rarement celle du produit. Pourquoi serait-il plus répréhensible d'étaler une bouteille de boisson alcoolique, scellée ou ouverte, que d'en montrer l'étiquette ? Toutes ces dispositions nous apparaissent largement dépassées et constituent une fois de plus un relent de puritanisme formaliste qui n'a plus de place dans notre société. Nous recommandons donc l'abolition de ces distinctions inutiles et artificielles.

#### **RECOMMANDATION 11**

*On devrait faire disparaître les distinctions qui existent présentement entre la publicité du nom, celle de la marque et celle du produit.*

### ***Attitude positive à l'égard de la publicité***

En somme, nous recommandons l'assouplissement du Règlement actuel par l'élimination de contraintes qui nous apparaissent tatillonnes et d'efficacité douteuse. En effet, tout le Règlement semble avoir été largement conçu dans un esprit négatif. C'est ainsi, par exemple, que l'article 15 considère comme interdite toute publicité qui n'est pas expressément permise par le Règlement. C'est le contraire qui constitue la règle courante: la réclame devrait pouvoir être faite par tout moyen publicitaire qui n'est pas interdit. Rappelons que la publicité demeure toujours soumise aux principes généraux de véracité, d'esthétique et de modération dont nous proposons l'inclusion dans la *Loi de la Régie des alcools*.

#### **RECOMMANDATION 12**

*On devrait permettre toute publicité qui n'est pas autrement défendue par la Loi ou par le Règlement.*

Les recommandations qui précèdent témoignent d'une attitude positive à l'égard de la publicité des boissons alcooliques. C'est dans cette optique que nous préconisons l'instauration d'une publicité destinée à promouvoir la sobriété. Il faudrait miser davantage sur les résultats positifs que pourrait offrir une publicité vraiment éducative. Il s'agirait en somme d'inviter les gens à la modération dans la consommation des boissons alcooliques.

Cette publicité éducative devrait être faite en premier lieu par les fabricants de boissons alcooliques eux-mêmes. Ceux-ci devraient insister moins sur la promotion de la vente de leurs produits respectifs et inviter plutôt les gens à en faire un usage modéré. Cette nouvelle conception de la publicité est contraire à l'article 5 du Règlement actuel qui interdit toute publicité destinée à encourager la consommation de l'alcool. Il faudrait donc le modifier en conséquence afin de permettre, et même d'encourager, la publicité

destinée à promouvoir l'usage modéré des boissons alcooliques. Ce principe nouveau de l'invitation à l'usage modéré de l'alcool pourrait même être incorporé à un paragraphe de l'article 121 de la Loi.

#### RECOMMANDATION 13

*On devrait permettre, et même encourager, la publicité orientée vers l'usage modéré des boissons alcooliques.*

La Régie elle-même devrait contribuer à promouvoir la modération dans la consommation des boissons alcooliques. Elle pourrait, par exemple, poser dans ses magasins des affiches invitant à la modération. De même, pourquoi n'y aurait-il pas sur le papier d'emballage de la Régie, une publicité en faveur de la sobriété ?

#### RECOMMANDATION 14

*La Régie elle-même devrait faire de la publicité qui favoriserait la modération dans la consommation des boissons alcooliques.*

#### **Les mineurs d'âge dans la publicité**

L'article 4 (f) (2) du Règlement interdit de montrer des mineurs dans des illustrations. Pour qu'il n'y ait pas d'échappatoire, le législateur répète, au deuxième paragraphe de l'article 5, que :

« aucune publicité ne doit, de quelque façon, représenter des mineurs, ni suggérer leur présence, ni les attirer, ni s'adresser directement à eux par l'utilisation d'objets ou questions qui les intéressent spécialement, ou de quelque autre manière. »

Bien que compréhensibles, ces précautions à l'égard des mineurs reflètent, comme plusieurs autres dispositions du Règlement, une attitude exagérément négative envers les boissons alcooliques. Nous ne voyons rien de répréhensible à représenter, par exemple, des scènes de la vie familiale où les adultes consomment de la boisson alcoolique et les enfants de la boisson gazeuse.

L'article 4 (f) (1) permet d'illustrer des scènes normales de la vie familiale tout en interdisant, au paragraphe suivant, de montrer des mineurs. Nous considérons que des représentations de scènes normales de la vie familiale sont beaucoup plus réalistes quand les mineurs y sont présentés que celles où l'on ne voit que des adultes qui consomment des boissons alcooliques. Des recherches faites aux États-Unis et au Canada indiquent d'ailleurs que les adultes boivent plus modérément dans un décor familial.

Si nous acceptons que des mineurs en compagnie d'adultes puissent figurer dans la publicité des boissons à base d'alcool, nous croyons, par contre, que cette publicité ne doit d'aucune façon s'adresser à eux en vue de les inciter à la consommation de tels produits. Il y a donc lieu de maintenir l'interdiction déjà prévue à l'article 5 du Règlement. Notons par ailleurs

que le *Code canadien de normes de publicité* stipule que l'annonce ne doit pas porter préjudice aux enfants ou constituer pour eux une occasion de danger physique, mental ou moral.

#### RECOMMANDATION 15

*On devrait permettre des illustrations de scènes normales de la vie familiale incluant parents et enfants, les adultes seuls pouvant participer à la consommation modérée des boissons alcooliques. Toutefois, la publicité ne doit pas s'adresser aux mineurs.*

##### **La femme dans la publicité**

Il nous semble aussi que le Règlement reflète trop de tabous au sujet de la femme dans la publicité des boissons alcooliques. Nous pensons en particulier à la discrimination dont fait état l'article 4 (f) (3) du Règlement qui exclut de toute publicité

« des femmes, sauf si elles sont représentées comme des personnes d'âge mûr, d'allure digne et occupées à des activités dignes et saines. Les femmes ne doivent pas être exhibées dans des situations ou costumes immodestes, vulgaires ou provocants et les attributs du corps féminin ne doivent pas être exploités ou utilisés comme thème principal. »

Cette disposition nous semble superflue. D'ailleurs, les agences de publicité se sont engagées à ne pas composer ou à ne pas diffuser d'annonces vulgaires, suggestives ou contraires à la morale publique. Au surplus, la Régie-surveillance pourra toujours, s'il y a lieu, utiliser son pouvoir discrétionnaire en vue de prohiber une réclame qui ne serait pas de bon goût. Nous ne voyons pas pourquoi on ferait une référence particulière à la femme, comme si elle était une source de mal. Sans représenter de femme, une réclame peut tout aussi bien être contraire à la morale publique. Il s'agit tout simplement d'interdire toute réclame vulgaire, suggestive ou contraire à la morale, sans référence au sexe des personnes qui en sont l'objet. L'article 4 (f) (3) devrait être modifié en conséquence.

#### RECOMMANDATION 16

*Le Règlement devrait contenir une disposition interdisant toute publicité vulgaire, suggestive ou contraire à la morale publique, sans parler expressément de la représentation de la femme.*

##### **Le nombre de marques**

Le deuxième paragraphe de l'article 4 (f) (3) du Règlement stipule que les distillateurs et les fabricants de vins ne doivent pas présenter plus de cinq marques de leurs produits dans une même annonce. Par contre, le même article ne fixe aucune limite semblable à l'égard des brasseurs.

Nous ne comprenons pas les raisons d'une telle différence de traitement. C'est pourquoi nous n'hésitons pas à recommander l'abolition de ce privilège en faveur des brasseurs en radiant du Règlement le deuxième paragraphe de



l'article 4 (f) (3) qui, en plus de créer une discrimination, nous semble superflu. Nous ne comprenons pas, en effet, pourquoi on limite ainsi le nombre de marques ou de bouteilles dans une annonce. Il s'agit là d'un sujet qui devrait être laissé à la discrétion des annonceurs eux-mêmes dont la réclame doit, au demeurant, respecter les normes du bon goût.

#### RECOMMANDATION 17

*Il n'y a pas lieu de limiter le nombre de marques que peut contenir une annonce de boissons alcooliques.*

### Autres sujets

#### ***La publicité des produits embouteillés par la Régie***

La Régie possède deux installations d'embouteillage, l'une située à Montréal et l'autre à Québec. En 1969, elle a embouteillé 62% des vins et 15% des spiritueux qu'elle a vendus. Cette activité procure de l'emploi à quelque 360 personnes.

De l'avis des connaisseurs, plusieurs des produits embouteillés par la Régie sont d'excellente qualité et se vendent généralement à des prix modérés. Pourtant, la Régie ne leur fait aucune publicité. Elle ne les met même pas en évidence dans ses propres magasins. À une question précise que nous avons posée lors des audiences publiques, des dirigeants de la Régie nous ont expliqué qu'ils s'abstenaient d'une telle publicité de peur de faire une concurrence déloyale à ceux de qui ils achètent des produits déjà embouteillés. Il semble également que la Régie s'abstienne de faire de la publicité par crainte d'encourager la consommation des boissons alcooliques.

Une telle attitude nous semble trop complaisante à l'égard de ceux qui vendent à la Régie des produits déjà embouteillés. Elle va même à l'encontre des intérêts de la Régie. En effet, les possibilités de réaliser des économies grâce à l'embouteillage sur place, dépendent en bonne partie du volume de la production. Les grands magasins à succursales n'hésitent pas à annoncer leurs propres produits et à les mettre en évidence. Pourquoi en serait-il autrement pour la Régie ?

Comme nous l'avons dit ci-dessus, on peut aussi expliquer l'attitude de la Régie par la crainte d'encourager la consommation des boissons alcooliques. Il n'en reste pas moins vrai qu'elle doit informer le consommateur sur ses produits et nous ne voyons pas pourquoi elle agirait différemment des autres entreprises.

En somme, il appartient à la Régie de faire connaître, grâce à une publicité modérée, les produits qu'elle embouteille. Rien ne serait plus conforme aux principes d'une saine administration.

Notre opinion sur ce sujet bien précis de la publicité des produits embouteillés par la Régie ne doit pas être interprétée comme une recommandation en faveur du maintien de l'embouteillage, du moins tel qu'il existe

actuellement. Dans notre rapport définitif, nous étudierons cet aspect important des activités commerciales de la Régie. Sans préjuger des recommandations que nous formulerons, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que les opérations d'embouteillage à la Régie doivent être aussi rentables que possible. Une publicité appropriée est l'un des moyens de réaliser cet objectif.

#### RECOMMANDATION 18

*La Régie devrait annoncer les produits qu'elle embouteille et les mettre en évidence dans ses propres magasins.*

#### ***L'attribution du pouvoir de réglementation***

C'est la Régie-commerce, c'est-à-dire son conseil d'administration qui doit, en vertu de l'article 122 de la loi actuelle, recommander au Conseil des ministres l'adoption de règlements relatifs à la publicité.

Le rôle essentiel du conseil d'administration consiste à assurer le bon fonctionnement du commerce des boissons alcooliques. Il nous semble tout à fait contradictoire de demander aux administrateurs de la Régie-commerce de proposer des règlements relatifs à la publicité de ces produits. Il serait préférable de confier cette tâche à la Régie-surveillance. Le droit administratif contient de nombreux exemples à cet égard. Qu'il suffise de mentionner le cas de la Société Radio-Canada et du Conseil de la radio-télévision canadienne. La première est une entreprise commerciale, tandis que l'autre est un organisme de surveillance. Et c'est cet organisme de surveillance, et non la société d'exploitation, qui réglemente la publicité à la radio et à la télévision. D'ailleurs, dans les autres provinces, le contrôle de la publicité des boissons alcooliques est généralement confié aux organismes de surveillance et non pas aux sociétés chargées de leur commercialisation. Il s'agit d'une répartition fonctionnelle des tâches.

#### RECOMMANDATION 19

*On devrait confier à la Régie-surveillance la responsabilité de formuler toute recommandation concernant la réglementation de la publicité des boissons alcooliques.*

#### ***La consultation***

Le *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques* est un exemple de ce que l'on convient d'appeler une législation déléguée. Contrairement à la législation parlementaire, la législation déléguée est souvent élaborée privément, sans le bénéfice des avis et des critiques des personnes intéressées.

De plus en plus, on prévoit une consultation officielle ou audience avant la formulation définitive de règlements. Par exemple, la *Loi de la radio-diffusion* (S.C. 1967-68, chap. 25, art. 16 (2) ) impose au Conseil de la radio-télévision canadienne l'obligation de consulter les personnes intéressées avant l'adoption de tout nouveau règlement.

À notre avis, les avantages de la consultation préalable sont évidents et s'inscrivent bien dans un processus démocratique de mise au point des règlements. Nous recommandons donc qu'à l'avenir, la Régie — ce serait la Régie-surveillance selon la recommandation ci-dessus — procède, avant l'adoption d'un règlement, à des consultations aussi larges que possible, et cela, non seulement auprès des personnes les plus directement visées, mais également auprès du grand public.

#### RECOMMANDATION 20

*La Régie-surveillance devrait procéder à des consultations préalables avant de recommander l'adoption d'un règlement concernant la publicité des boissons alcooliques.*

---

## ***Conclusion***

---

Comme on l'aura remarqué, nous n'avons pas formulé de recommandations spécifiques sur chacun des articles du *Règlement sur la publicité relative aux boissons alcooliques*. Cette tâche aurait été trop fastidieuse. Nous avons plutôt voulu établir une philosophie de base dont devrait s'inspirer une réglementation moderne, réaliste et conforme à l'évolution socio-économique du milieu québécois.

Nous avons signalé à plusieurs reprises que la publicité en général a pris une place excessive tant au Québec qu'au Canada. Mais ce n'est pas encore une raison suffisante pour imposer des restrictions tracassières uniquement à la publicité des boissons alcooliques.

Nous partons plutôt du principe que la réglementation de la publicité relative aux boissons à base d'alcool ne doit pas être plus restrictive que celle qui s'applique aux autres produits. Nous admettons toutefois que des critères doivent être établis afin que la réclame faite à ces boissons soit toujours vraie, esthétique et modérée. Tels sont les postulats fondamentaux sur lesquels s'appuie notre rapport.



---

## ***Liste des recommandations***

---

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
1	La <i>Loi de la Régie des alcools</i> devrait contenir une disposition générale à l'effet que la publicité doit être vraie, esthétique et modérée.	333
2	On devrait maintenir l'interdiction d'affirmer dans une réclame qu'une boisson alcoolique favorise la santé ou possède des qualités nutritives ou curatives.	334
3	On devrait abolir les restrictions concernant la publicité des boissons alcooliques à l'extérieur et sur les véhicules à moins que, pour des motifs d'esthétique, des restrictions analogues ne s'appliquent à tous les autres produits.	335

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
4	On devrait maintenir l'interdiction de la publicité des boissons alcooliques au moyen d'avion en vol. Il serait même souhaitable que cette restriction devienne générale et s'applique à tous les produits sans distinction.	336
5	On devrait abolir les restrictions concernant la publicité des boissons alcooliques à l'intérieur des endroits publics, à moins que, pour des motifs d'esthétique, des restrictions analogues ne s'appliquent à tous les autres produits.	336
6	On devrait maintenir le pouvoir d'interdire toute publicité de boissons alcooliques qui ne serait pas de bon goût. Ce pouvoir devrait être confié à la Régie-surveillance.	337
7	On devrait abroger les dispositions qui limitent la publicité des boissons alcooliques dans la presse écrite.	340
8	Le Québec devrait, dans les limites de sa compétence, continuer de permettre la publicité des boissons alcooliques à la radio et à la télévision.	341
9	On devrait continuer d'interdire la publicité des boissons alcooliques sur écran dans les cinémas et les salles de spectacles.	342
10	On devrait permettre les dons purs et simples d'objets-réclame; toutefois, on devrait maintenir l'interdiction de tels dons lorsqu'ils prennent la forme de primes, de timbres-primes, de tirages ou de loteries.	342
11	On devrait faire disparaître les distinctions qui existent présentement entre la publicité du nom, celle de la marque et celle du produit.	343
12	On devrait permettre toute publicité qui n'est pas autrement défendue par la Loi ou par le Règlement.	343
13	On devrait permettre, et même encourager, la publicité orientée vers l'usage modéré des boissons alcooliques.	344
14	La Régie elle-même devrait faire de la publicité qui favoriserait la modération dans la consommation des boissons alcooliques.	344

<i>Numéro</i>		<i>Page</i>
15	On devrait permettre des illustrations de scènes normales de la vie familiale incluant parents et enfants, les adultes seuls pouvant participer à la consommation modérée des boissons alcooliques. Toutefois, la publicité ne doit pas s'adresser aux mineurs.	345
16	Le Règlement devrait contenir une disposition interdisant toute publicité vulgaire, suggestive ou contraire à la morale publique, sans parler expressément de la représentation de la femme.	345
17	Il n'y a pas lieu de limiter le nombre de marques que peut contenir une annonce de boissons alcooliques.	346
18	La Régie devrait annoncer les produits qu'elle embouteille et les mettre en évidence dans ses propres magasins.	347
19	On devrait confier à la Régie-surveillance la responsabilité de formuler toute recommandation concernant la réglementation de la publicité des boissons alcooliques.	347
20	La Régie-surveillance devrait procéder à des consultations préalables avant de recommander l'adoption d'un règlement concernant la publicité des boissons alcooliques.	348





---

**Table des matières**

---

	<i>Page</i>
Arrêté en conseil . . . . .	9
Proclamation . . . . .	11

**CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES**

**CHAPITRE PREMIER**

INTRODUCTION . . . . .	15
Le malaise . . . . .	15
Notre mandat . . . . .	18
La marche de l'enquête . . . . .	20
La présentation du rapport . . . . .	21

## CHAPITRE DEUXIÈME

L'ALCOOL DANS LA SOCIÉTÉ D'AUJOURD'HUI . . . . .	23
Les boissons alcooliques . . . . .	24
Les effets sur le corps humain . . . . .	26
Les motifs de consommation . . . . .	28
L'alcoolisme . . . . .	30
Conclusion . . . . .	37

## PREMIÈRE PARTIE

### LES DEUX GRÈVES

## CHAPITRE TROISIÈME

LES DEUX GRÈVES . . . . .	41
La grève de 1964-1965 . . . . .	41
Les pertes de recettes fiscales . . . . .	42
Les ventes faites par la Régie . . . . .	43
La grève de 1968 . . . . .	45
Les pertes de recettes fiscales . . . . .	46
Les ventes faites par la Régie . . . . .	46
Les achats en dehors du Québec . . . . .	48
L'affaire de Vanier . . . . .	50
Les autorisations de transport . . . . .	52
Conclusion . . . . .	52

## DEUXIÈME PARTIE

### LE RÉGIME DE SURVEILLANCE

## CHAPITRE QUATRIÈME

L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DE SURVEILLANCE . . . . .	57
Les grandes étapes . . . . .	57
L'ordonnance de 1726 . . . . .	58
La Loi de 1851 . . . . .	59
La Loi de prohibition de 1919 . . . . .	62
La Loi des liqueurs alcooliques de 1921 . . . . .	65
La Loi de la Régie des alcools de 1961 . . . . .	67
Le régime actuel . . . . .	68
L'organisme de surveillance . . . . .	68
L'organisme commercial . . . . .	73
Les faiblesses du régime . . . . .	74

## CHAPITRE CINQUIÈME

LES OBJECTIFS D'UN RÉGIME DE SURVEILLANCE.....	93
Le maintien de l'ordre public.....	94
La tranquillité publique.....	95
La salubrité publique.....	95
La sécurité publique.....	95
Le prélèvement de recettes fiscales.....	96
La déclaration des objectifs poursuivis.....	97
La libéralisation du régime de surveillance.....	98
Le respect des droits fondamentaux.....	100

## CHAPITRE SIXIÈME

LA RÉFORME DU RÉGIME DE SURVEILLANCE.....	103
La nature des permis.....	103
Les catégories de permis.....	105
Le coût des permis.....	108
Les restrictions à l'ouverture des débits de boissons.....	110
Les restrictions tenant aux débitants.....	110
Les restrictions tenant aux débits.....	113
L'opposition aux demandes de permis.....	114
Les renouvellements.....	115
Les transferts.....	116
La suspension et l'annulation.....	118
Le cheminement des dossiers.....	124
Le personnel des débits de boissons.....	125
L'authenticité, la quantité et le prix des boissons alcooliques.....	127
Les restrictions quant à l'âge.....	128
Les restrictions quant aux heures de vente.....	129
Responsabilité civile des débitants.....	130

## CHAPITRE SEPTIÈME

LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME DE SURVEILLANCE...	133
La Régie des débits de boissons.....	133
Les officiers d'audience.....	138
L'inspection des débits et la détection des infractions.....	141
Les poursuites pénales.....	144
Dispositions diverses.....	145
Conclusion.....	145

## TROISIÈME PARTIE

## LA COMMERCIALISATION DES BOISSONS ALCOOLIQUES

## CHAPITRE HUITIÈME

LA CONSOMMATION, LA PRODUCTION, LE RÉGIME FISCAL ACTUEL ET LE PRIX DES BOISSONS ALCOOLIQUES . . .	149
La consommation . . . . .	150
La production . . . . .	152
Les recettes fiscales . . . . .	153
L'imposition fédérale . . . . .	153
L'imposition provinciale . . . . .	156
La structure des prix . . . . .	161

## CHAPITRE NEUVIÈME

L'IMPOSITION . . . . .	167
La majoration fiscale . . . . .	169
L'imposition de la bière canadienne . . . . .	176
Le cidre . . . . .	183
Conclusion . . . . .	183

## CHAPITRE DIXIÈME

LE COMMERCE . . . . .	185
Monopole d'État ou entreprise privée . . . . .	186
Les achats par les détenteurs de permis . . . . .	193
Les achats pour consommation à domicile . . . . .	193
Les spiritueux et la bière importée . . . . .	194
Le vin . . . . .	195
Le vin de messe . . . . .	197
La bière canadienne . . . . .	199
Le cidre . . . . .	203
Les « épiceries municipales » . . . . .	204

## CHAPITRE ONZIÈME

LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC . . . . .	205
La forme juridique de la nouvelle entreprise . . . . .	206
Les liens avec le pouvoir public . . . . .	210
Les relations avec le personnel . . . . .	213
Conclusion . . . . .	215

## CHAPITRE DOUZIÈME

LES ACTIVITÉS COMMERCIALES DE LA NOUVELLE SOCIÉTÉ .....	217
L'administration .....	218
Les achats .....	220
L'entreposage .....	225
L'embouteillage .....	226
Les ventes .....	230
Conclusion .....	236

## CHAPITRE TREIZIÈME

CONCLUSION .....	237
Les grèves .....	238
Un nouveau régime .....	239
Le régime de surveillance .....	239
Le régime de commercialisation .....	242
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	247
APPENDICE .....	261
Pièce A — Liste alphabétique des organismes qui ont soumis des mémoires, avec l'indication du nom des témoins, de l'endroit et de la date des audiences publiques .....	263
Pièce B — Liste des personnes qui ont témoigné au sujet des grèves .....	267
Pièce C — Rapport sur la fabrication et la vente du cidre au Québec .....	269
Pièce D — Rapport sur la publicité relative aux boissons alcooliques .....	309
TABLE DES MATIÈRES .....	355

