

MÉMOIRE AU CONSEIL DES MINISTRES

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

DE : Monsieur Pierre Fitzgibbon
Ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Le 17 octobre 2023

Monsieur Christopher Skeete
Ministre délégué à l'Économie

TITRE : Amendements au projet de loi no 17, Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 24 mai dernier, le projet de loi n°17, Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif (PL 17) a été présenté à l'Assemblée nationale. Ce projet de loi comprend 41 mesures d'allègement réglementaire et administratif sous la responsabilité de huit ministères et organismes du gouvernement du Québec.

Le PL 17 comprend plusieurs mesures dans le secteur des boissons alcooliques, dont celle portant sur la limitation de la vente annuelle d'alcool et de spiritueux sur les lieux de fabrication pour consommation dans un autre endroit par un titulaire de permis de production artisanale d'alcool et de spiritueux produits à partir de grains de céréales, de pommes de terre ou de lactosérum. Cette mesure vise à permettre l'utilisation de nouvelles matières premières par un titulaire de permis de production artisanale, conformément à la volonté gouvernementale de stimuler et diversifier ce type de production.

Or, depuis le dépôt du PL 17 à l'Assemblée nationale, il a été constaté que, dans sa forme actuelle, les changements légaux proposés limitent la capacité des producteurs de boissons alcooliques à profiter de cette opportunité. Cette situation a d'ailleurs été soulignée par les groupes reçus lors des consultations particulières.

De plus, une mesure additionnelle est proposée afin de définir les modalités de la vente sur les lieux de fabrication des titulaires du permis de distillateur.

Le présent mémoire vise donc à proposer des amendements au PL 17 afin de bonifier la mesure permettant le développement du secteur des boissons alcooliques artisanales à partir de ces nouvelles matières premières et de prévoir une mesure additionnelle concernant les modalités de la vente sur les lieux de fabrication des titulaires du permis de distillateur.

2- Raison d'être de l'intervention

L'obtention d'un permis de production artisanale au Québec présente des avantages; il implique aussi certaines obligations notamment, celle d'effectuer, sauf exception, toutes les étapes de la production (« de la terre à la bouteille ») à l'établissement du titulaire de permis.

Or, pour les nouvelles matières à introduire, la particularité de certaines de ces étapes doit être prise en compte. En effet, les opérations de maltage des grains de céréales, une étape de transformation de la matière première, requièrent une expertise hautement spécialisée. De plus, le lactosérum étant, pour sa part, un produit dérivé de la transformation fromagère, les étapes de fabrication à partir de ce dérivé nécessitent en premier lieu d'avoir un cheptel laitier, une production laitière suffisante, et finalement une production fromagère. L'ensemble de ces différentes activités peuvent difficilement tous se réaliser à l'établissement du titulaire de permis de production artisanale de boissons alcooliques.

Ainsi, la prise en compte de ces particularités est donc nécessaire afin de rendre possible la production artisanale à partir de ces matières.

De plus, l'ajout d'une nouvelle mesure pour les titulaires du permis de distillateur viendra clarifier le processus des obligations qui les incombent concernant la vente des alcools et des spiritueux sur les lieux de fabrication.

Grains de céréales

La production artisanale d'alcool et de spiritueux à partir de grains de céréales nécessite des opérations de maltage, lesquelles présentent des enjeux particuliers pour le titulaire de permis de production artisanale.

Ces opérations, qui consistent à faire libérer les sucres de la céréale, requièrent une expertise hautement spécialisée. Ces dernières, si elles ne sont pas réalisées adéquatement, pourraient présenter des enjeux, notamment de qualité organoleptique. La main-d'œuvre qualifiée pour la pratique du maltage représente également un défi pour les producteurs. Les associations concernées dénoncent cette mesure de la disposition, en alléguant que, comme présentée dans le PL 17, celle-ci ne profiterait qu'aux acteurs majeurs de l'industrie, dotés de vastes ressources.

Ainsi, sans amendement au projet de loi, il serait impossible pour le titulaire de ce permis de déléguer à un tiers les opérations de maltage des grains de céréales, conséquemment la fabrication d'alcool et de spiritueux à partir de grains de céréales ne serait possible que pour une minorité de producteurs.

Par conséquent, afin d'atteindre l'objectif poursuivi, il est nécessaire de permettre au titulaire de permis de production artisanale d'alcool et de spiritueux de faire exécuter, pour son compte, le maltage des grains de céréales. À des fins d'encadrement, le PL 17 prévoit également une mesure selon laquelle les obligations du titulaire de permis demeurent inchangées lorsqu'il confie à un tiers l'exercice de certaines de ses obligations. Ainsi, la

responsabilité quant à la possibilité de sous-traiter cette étape de fabrication demeure celle du titulaire de permis.

Cette possibilité de sous-traitance vise à s'adapter à la réalité de terrain et du marché afin d'offrir des opportunités accessibles à nos artisans du Québec. Il importe néanmoins de reconnaître les efforts des producteurs qui effectueront la totalité des opérations de transformation de la matière première pour fabriquer l'alcool et les spiritueux à partir de grains de céréales. Ainsi, le volume des alcools et des spiritueux à partir de grains de céréales qui peut être vendu annuellement sur les lieux de fabrication, pour consommation dans un autre endroit, prévue par un règlement au PL 17, sera modulé en fonction de l'utilisation de cette opportunité de sous-traitance.

Lactosérum

Les exigences imposées au PL 17 pour la fabrication d'alcool et de spiritueux à partir de lactosérum sont considérées comme un obstacle à la capacité des producteurs à accéder à cette possibilité.

Le principe « de la terre à la bouteille » du permis de production artisanale implique actuellement l'obligation d'exécuter à son établissement toutes les étapes de production.

Le lactosérum, également connu sous le nom de petit-lait, est un liquide translucide qui reste après la coagulation du lait dans le processus de fabrication du fromage. Il est composé principalement d'eau, de lactose, de protéines du lactosérum, de minéraux, de vitamines et de petites quantités de matières grasses. Le lactosérum est séparé de la partie solide du lait coagulé, appelée le caillé, lors de la production de fromage.

En pratique, l'établissement du titulaire de permis de production artisanale d'alcool et de spiritueux peut différer de celui regroupant le cheptel laitier, un troupeau d'animaux qui sont élevés pour la production de lait.

L'industrie laitière au Québec est régie par la Fédération des producteurs de lait du Québec (FPLQ). Cette organisation représente les producteurs de lait de la province et régule la production, la vente et la distribution du lait. Les producteurs de lait au Québec doivent respecter les quotas de production établis par la FPLQ, ce qui contribue à stabiliser l'approvisionnement en lait sur le marché.

Détenant des obligations de quotas à titre de producteurs de lait, ces exploitants producteurs-transformateurs doivent s'approvisionner auprès d'autres producteurs agricoles pour avoir suffisamment de lait pour la production fromagère.

En conséquence, afin d'atteindre l'objectif poursuivi, il est nécessaire de préciser que le cheptel laitier du titulaire de permis peut être situé à un endroit distinct de l'établissement où sont fabriquées les boissons alcooliques et que ce titulaire de permis puisse acheter une portion de lait auprès d'un autre producteur agricole du Québec.

Encadrement des ventes sur les lieux de fabrication des titulaires du permis de distillateur

Actuellement, la Loi sur la Société des alcools du Québec (LSAQ) prévoit la possibilité qu'un titulaire du permis de distillateurs puissent effectuer des ventes sur les lieux de fabrication, pour consommation dans un autre endroit, pourvu qu'ils aient été achetés de la Société des alcools du Québec (SAQ).

En pratique, un fardeau important a été soulevé notamment en lien avec le transport des bouteilles entre l'établissement d'un titulaire et la SAQ, afin de transiger l'achat des produits qu'il fabrique, pour ensuite les revendre à son établissement. Au fil du temps, certains allègements ont été introduits, de même que des modalités administratives additionnelles pour ces titulaires.

Par conséquent, une mesure additionnelle est nécessaire au PL 17 afin de préciser les conditions applicables pour qu'un produit vendu sur les lieux de fabrication, pour consommation dans un autre endroit, par un titulaire de permis de distillateur soit réputé avoir été acheté de la SAQ et prévoir l'encadrement de ce processus par une solution informatique qui vise à réduire la charge administrative qui incombent ces titulaires pour répondre aux obligations afférentes à l'obtention de ce permis.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés au PL 17 visent à modifier le volume des ventes permises sur les lieux de fabrication en adéquation avec l'objectif de permettre une nouvelle forme de sous-traitance, pour les opérations de maltage de grains de céréales. De plus, ils permettent que le cheptel laitier soit séparé de la fromagerie et du lieu de fabrication des boissons alcooliques ainsi que l'achat de matière première déterminée auprès d'un autre producteur agricole du Québec. Finalement, le dernier vise à prévoir une mesure pour définir et encadrer les ventes sur les lieux de fabrication des titulaires du permis de distillateurs.

Ces amendements vont notamment permettre de mettre en valeur les artisans du Québec qui produisent des boissons alcooliques à partir de nouvelles matières premières introduites par le PL 17. De plus, une plus grande diversification des produits encouragera l'exploration de nouvelles possibilités dans la production de boissons alcooliques, tout en favorisant l'utilisation optimale des ressources locales et la compétitivité des entreprises.

Le gouvernement accorde une grande importance à l'achat local et encourage donc les entreprises à utiliser des matières premières produites au Québec. Dans cette perspective, le gouvernement aspire à établir des avantages équitables pour les producteurs québécois, indépendamment de la nature des matières premières utilisées issues de la production locale.

4- Proposition

Il est proposé d'amender le PL 17 afin de permettre :

- au titulaire qui fabrique des alcools et des spiritueux à partir de grains de céréales de faire exécuter au Québec, pour son compte, les opérations de maltage par une personne qui possède l'équipement et les compétences nécessaires à la condition que soit mis en place et maintenu un système de traçabilité de sa matière première cultivée jusqu'à la réception de son malt à son établissement, en limitant à 250 hectolitres le volume vendu annuellement sur les lieux de fabrication pour consommation dans un autre endroit de tels alcools et spiritueux.
- que le cheptel laitier du titulaire de permis de production artisanale d'alcool et de spiritueux qui fabrique des alcools ou des spiritueux à partir de lactosérum puisse être situé dans un endroit distinct de son établissement, mais dans la même municipalité locale ou dans une municipalité limitrophe.
- que ce même titulaire qui fabrique des alcools ou des spiritueux à partir de lactosérum puisse utiliser du lactosérum provenant de sa production fromagère composée d'un minimum de 50 % de lait provenant de son cheptel et d'un maximum de 50 % de lait produit au Québec provenant d'autres cheptels, calculé annuellement.
- de préciser les conditions applicables pour qu'un produit vendu sur les lieux de production pour consommation dans un autre endroit par un titulaire de permis de distillateur soit réputé avoir été acheté de la SAQ et prévoir l'encadrement de ce processus.

Pour sa mise en application, deux amendements en sus sont nécessaires afin :

- d'être cohérent avec le régime actuel.
 - Par conséquent, il est nécessaire d'exclure la possibilité qu'un titulaire puisse détenir à la fois un permis autorisant la fabrication de bière, permettant l'achat de sa matière première, et un permis de production artisanale nécessitant la production de sa matière première.
 - Ainsi, cet amendement interdira, par exemple, un titulaire du permis de brasseur ou un producteur artisanal de bière d'avoir un permis artisanal d'alcool ou de spiritueux utilisant comme matière première le grain de céréales.
- d'instaurer une mesure transitoire pour les titulaires de permis de distillateurs industriels qui voudraient obtenir un permis de production artisanale d'alcool et de spiritueux fabriqués à partir de grains de céréales, de pommes de terre ou de lactosérum.
 - Normalement, le titulaire de permis industriel ne pourrait pas obtenir un permis de production artisanale s'il n'a pas écoulé l'entièreté de ses stocks fabriqués sous l'égide de son permis industriel.
 - La mesure vise donc à lui permettre d'obtenir un permis de production artisanale même s'il lui reste des boissons alcooliques obtenues sous son permis industriel. Toutefois, ces dernières doivent être vendues conformément au régime du permis industriel. Une période transitoire de deux ans est donnée à un producteur industriel pour faire une demande de changement de son permis pour un de production artisanale, mais aucune limite de temps n'est précisée pour l'écoulement de son stock.

- Après la période transitoire de deux ans, le titulaire doit écouler son stock avant un changement de permis.

5- Autres options

Le statu quo rendrait difficile notamment l'accès aux nouvelles opportunités qu'offre la mesure permettant l'utilisation de nouvelles matières premières par un titulaire de permis de production artisanale, car pour l'ensemble des propositions précitées, les dispositions permettant la mise en application de celles-ci ne sont pas prévues par la Loi sur la Société des alcools du Québec (LSAQ) (chapitre S-13) ni par les règlements pris pour son application.

L'absence d'une nouvelle mesure au PL 17 pour les titulaires du permis de distillateur implique que la charge associée à la disposition prévue à la LSAQ demeure.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'amendement proposé pour la sous-traitance de l'opération de maltage ne constitue pas un précédent, en termes de sous-traitance d'activité de fabrication, car de telles exceptions existent pour des matières premières déjà permises, notamment pour l'étape du pressage ainsi que de la filtration et des opérations d'embouteillage qui peuvent être sous-traitées (à l'établissement du titulaire de permis) conformément au paragraphe 1.1° du premier alinéa de l'article 24.1 de la Loi sur la Société des alcools du Québec. Toutefois, l'amendement constitue une première forme de sous-traitance hors établissement pour le permis de production artisanale.

L'exploitation du cheptel dans des installations ne faisant pas partie de l'établissement du titulaire pour lequel le permis de production artisanale est délivré est aussi une nouvelle alternative au régime établi.

En effet, la LSAQ prévoit que la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) peut délivrer un permis de fabrication de boissons alcooliques si le demandeur possède un établissement au Québec. Ainsi, l'ensemble des activités de fabrication autorisées par le permis doivent être effectuées à l'établissement du titulaire, lequel doit correspondre à l'adresse indiquée au permis.

Pour le permis de production artisanale, en plus de la fabrication des boissons alcooliques, les activités autorisées comprennent également la culture et la production de la matière première utilisée dans la fabrication des boissons alcooliques. Toutes ses activités doivent donc être situées au même établissement.

En ce qui concerne l'amendement permettant la détermination de la proportion de lait pouvant être achetée auprès d'un autre producteur agricole du Québec, il a été défini en cohérence avec celle déjà accordée aux titulaires de permis de production artisanale de vin pour l'achat de raisins d'un autre producteur agricole de la province.

Quant à celui au Règlement sur les alcools et les spiritueux artisanaux fabriqués à partir de certaines matières premières, l'application d'une limitation de volume de vente sur les lieux de fabrication est une nouvelle balise au corpus législatif et réglementaire.

Finalement, la nouvelle mesure visant à définir et à encadrer la vente sur les lieux de fabrication des titulaires de permis de distillateur aura une incidence positive tant au niveau du processus administratif que pour les obligations rattachées à ce permis. L'encadrement et la solution technologique en développement à la SAQ sont en adéquation avec ceux prévus à la mesure 11 du PL 17 qui vise les titulaires de permis de production artisanale de vin et leurs ventes à des titulaires de permis d'épicerie.

Par ailleurs, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie a effectué une analyse du risque de plainte de la part d'un partenaire commercial rattaché à l'autorisation pour le titulaire de sous-traiter le maltage pour les grains de céréales. Il est d'avis que ce risque est faible.

L'élargissement du permis de production artisanal à de nouvelles matières premières est le principal enjeu de politique commerciale du PL 17, puisque ce changement élargit la vente sur le lieu de production sans paiement de la majoration. La proposition d'amendement au PL 17 visant à permettre la sous-traitance pour le maltage de grains est une modalité rendant applicable cet élargissement du permis de production artisanale à de nouvelles matières premières, qui a déjà fait l'objet d'une décision du Conseil des ministres le 27 septembre 2023.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La proposition a été élaborée à la suite de consultations auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de la Régie des alcools, des courses et des jeux, de la Société des alcools du Québec, et du ministère des Finances.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre de la proposition sera effectuée en cohérence avec la mise en œuvre des autres dispositions prévues au projet de loi.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'occasionneront pas de coûts additionnels et ne nécessiteront aucune ressource budgétaire ni d'effectifs additionnels pour le gouvernement.

En effet, la mesure proposée initialement dans le PL 17 prévoyait, dès la sanction, la capacité de délivrance du permis. Les amendements ont pour objectif de rendre applicable la mesure. Quant à l'ajout de la nouvelle mesure, elle vise à définir et encadrer des obligations en vigueur auprès des titulaires du permis de distillateur.

10- Analyse comparative

L'amendement proposé ne donne lieu à aucune analyse comparative, considérant sa portée et sa spécificité.

Le ministre de l'Économie, de l'Innovation
et de l'Énergie,

PIERRE FITZGIBBON

Le ministre délégué à l'Économie,

CHRISTOPHER SKEETE