

OFF

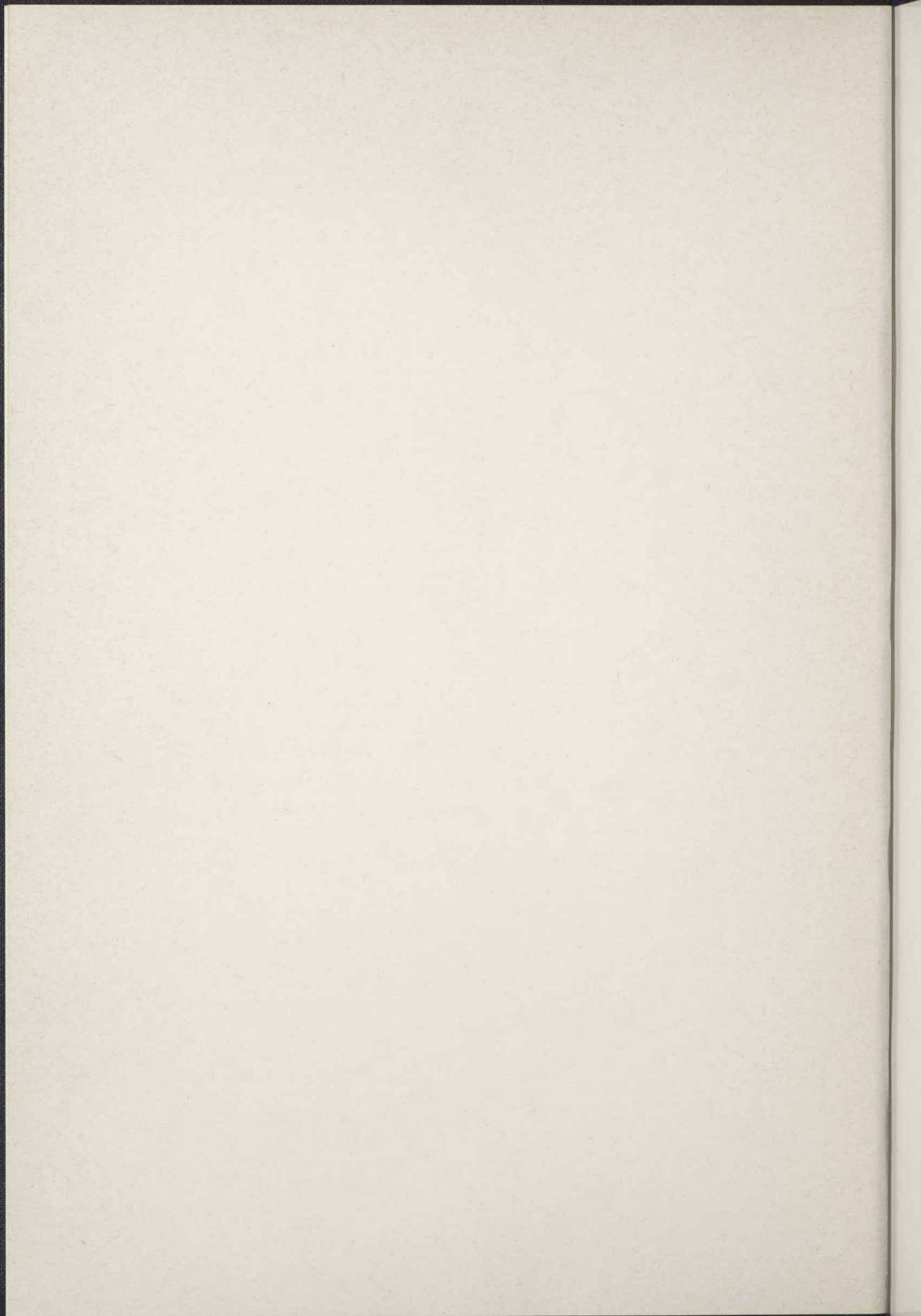
~~17 95.9 / 196~~



**Rapport du Comité d'étude sur
les heures d'ouverture et
de fermeture des établissements
commerciaux du Québec**



06
8/11 95.9/7700



Gouvernement du Québec

Comité d'étude
sur les heures d'ouverture et de
fermeture des établissements
commerciaux du Québec

Institué par
les arrêtés ministériels
299 du 23 février 1966 et
1398 du 24 août 1966

Décembre 1966



OFF

A11D6

A29/H4

LS



TABLE DES MATIÈRES

| | Pages |
|--|-------|
| Composition du Comité | 1 |
| Lettre de présentation | 3 |
| Arrêté ministériel numéro 299 | 5 |
| Arrêté ministériel numéro 1398 | 6 |
| Rapport au Conseil Exécutif | 7 |
| CHAPITRE I | |
| Introduction | 9 |
| Historique | 9 |
| Comité interministériel "Ad Hoc" | 12 |
| Le mandat du Comité | 12 |
| Les activités du Comité | 14 |
| Le nombre de mémoires soumis | 13 |
| La répartition géographique des mémoires | 13 |
| CHAPITRE II | |
| Le problème des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux | 17 |
| La nature du problème | 17 |
| La complexité du problème | 18 |
| Les ministères concernés | 18 |
| Affaires municipales | 18 |
| Travail | 19 |
| Industrie et Commerce | 21 |
| les conséquences néfastes sur l'économie | 21 |
| L'aspect social du problème | 22 |
| CHAPITRE III | |
| Les cadres juridiques | 27 |
| Le droit constitutionnel | 27 |
| juridiction provinciale | 27 |
| juridiction fédérale | 31 |
| La législation fédérale | 32 |
| La législation provinciale | 33 |
| loi de l'observance du dimanche | 33 |
| loi de la fermeture à bonne heure | 34 |
| code municipal | 35 |
| réglementation municipale | 36 |
| code du travail | 36 |
| loi des décrets de convention collective | 36 |
| loi de la Régie des Alcools | 37 |
| loi du salaire minimum | 38 |
| loi des cités et villes | 38 |

CHAPITRE IV

| | Pages |
|---|-------|
| La synthèse des mémoires | 41 |
| Aspect législatif | 45 |
| groupe "A" (67 mémoires favorables à une forme de législation) | 45 |
| groupe "B" (11 mémoires opposés à toute forme de législation) | 51 |
| groupe "A" conclusion | 48 |
| groupe "A" citations d'extraits de mémoires | 48 |
| groupe "B" conclusion | 52 |
| groupe "B" citations d'extraits de mémoires | 52 |
| Aspect commercial | 54 |
| groupe "A" | 54 |
| groupe "A" citations | 54 |
| groupe "B" | 55 |
| groupe "B" citations | 56 |
| Aspect social | 57 |
| citations | 57 |

CHAPITRE V

| | |
|---|----|
| Conclusions et recommandations | 63 |
| Première recommandation | 63 |
| "Retrait aux corporations municipales de ce pouvoir de réglementation" | |
| Deuxième recommandation | 65 |
| "Législation provinciale d'heures-cadres" | |
| Troisième recommandation | 67 |
| "Législation d'heures-cadres régionales" | |
| Périodes de Pâques, Noël et du Jour de l'An | 70 |
| fêtes civiles | 71 |
| amendes | 71 |
| régions de loisirs et villégiature | 72 |
| Quatrième recommandation | 72 |
| "création d'une régie" | |
| Cinquième recommandation | 75 |
| "administration de la loi à la charge du Ministre de l'Industrie et du Commerce " | |
| Sixième recommandation | 76 |
| "élimination de l'incidence de la loi des décrets de convention collective sur les heures d'affaires" | |
| Dissidence | 78 |
| "Administration de la loi de la régie au Ministre des Affaires Municipales" | |

Comité d'étude
sur les heures d'ouverture et de
fermeture des établissements
commerciaux du Québec

Jean-Louis Rameau
président

et

Grégoire Lincourt

Conrad Rochette

Me Louis Lachaine
secrétaire

Représentant
le Ministère
de l'Industrie
et du Commerce

Représentant
le Ministère
du Travail

Représentant
le Ministère
des Affaires
Municipales

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1950
1951
1952
1953
1954

À Son Excellence

Le Lieutenant-gouverneur en Conseil du Québec

Nous, membres du Comité d'Étude sur les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec, avons l'honneur de vous présenter notre rapport.

Notre Comité a été institué par les arrêtés ministériels numéro 299 du 23 février 1966 et numéro 1398 du 24 août 1966, pour recevoir les représentations des différents groupes de personnes ou organismes sur la réglementation relative aux heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux situés dans la Province de Québec. Nous avons étudié la législation et les règlements portant sur le sujet et nous vous transmettons nos recommandations à ce propos.

Nous prions Votre Excellence de bien vouloir agréer ce document que nous vous soumettons respectueusement.
Décembre 1966

Jean-L. Rameau

président

Géopline Lévesque

membre

Clément Fiset

membre

membre et secrétaire

Décembre 1966

The first part of the paper discusses the general theory of the subject, and the second part discusses the special case of the subject. The first part is divided into two sections, the first of which discusses the general theory and the second of which discusses the special case. The second part is divided into two sections, the first of which discusses the general theory and the second of which discusses the special case.

The first part of the paper discusses the general theory of the subject, and the second part discusses the special case of the subject. The first part is divided into two sections, the first of which discusses the general theory and the second of which discusses the special case. The second part is divided into two sections, the first of which discusses the general theory and the second of which discusses the special case.

ARRÊTÉ EN CONSEIL
CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 299

Québec, le 23 février 1966

PRÉSENT:

Le Lieutenant-gouverneur en conseil
CONCERNANT un Comité d'étude sur les heures
d'ouverture et de fermeture des établissements
commerciaux du Québec

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition du Ministre de
l'industrie et du commerce:

QU'un Comité d'étude soit constitué pour recevoir les
représentations des différents groupes de personnes ou organismes sur
la réglementation relative aux heures d'ouverture et de fermeture des
établissements commerciaux situés dans la province et qu'à cette fin,
il tienne des séances publiques dans les capitales régionales de la
province;

QUE ce comité d'étude fasse rapport au Lieutenant-
gouverneur en conseil dans les six mois de la date d'approbation du
présent arrêté en conseil;

QUE ce comité soit formé de

MM. Jean-Louis Rameau du Ministère de l'industrie et
et du commerce

Grégoire Lincourt,

M. Conrad Rochette, du Ministère du travail

Me Louis Lachaine, du Ministère des affaires
municipales

QUE le président de ce comité soit monsieur Jean-Louis
Rameau et que Me Louis Lachaine agisse comme secrétaire.

Copie conforme
Le Greffier suppléant
du Conseil exécutif,
(Signé)

D. Tanguay

ARRÊTÉ EN CONSEIL
CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 1398

Québec, le 24 août 1966

PRÉSENT:

Le Lieutenant-gouverneur en conseil
CONCERNANT le comité d'étude sur les heures
d'ouverture et de fermeture des établissements
commerciaux du Québec

ATTENDU qu'en vertu de l'arrêté en conseil no 299 du 23 février 1966, le Lieutenant-gouverneur en conseil a institué un comité d'étude sur la réglementation relative aux heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux situés dans la province;

ATTENDU que ledit arrêté en conseil mentionne que ce comité d'étude doit faire rapport au Lieutenant-gouverneur en conseil dans les six mois de la date de son approbation; soit le ou avant le 23 août 1966;

ATTENDU que dans la seule période du 7 juin au 11 juillet 1966, 67 mémoires ont été soumis à ce comité dans des séances publiques;

ATTENDU que quelques mémoires ne sont pas encore parvenus à ce comité et que certains autres doivent être complétés;

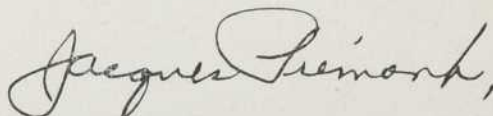
ATTENDU que ce comité se doit d'examiner les répercussions que pourrait avoir toute recommandation de sa part sur les législations ouvrières, municipales et autres dans la province de Québec;

ATTENDU que devant l'envergure de sa tâche ce comité d'étude réalise que le délai de six mois se terminant le 23 août 1966 est insuffisant et demande à l'unanimité une prolongation d'un délai de trois mois;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la proposition de l'honorable ministre de l'industrie et du commerce, de l'honorable ministre des affaires municipales et de l'honorable ministre du travail, ce qui suit:

Un délai additionnel de trois mois se terminant le 23 novembre 1966 est accordé au comité d'étude sur les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec pour la présentation de son rapport au Lieutenant-gouverneur en conseil.

Copie conforme



LE GREFFIER DU CONSEIL EXÉCUTIF

RAPPORT AU CONSEIL EXÉCUTIF

Les ministres de l'industrie et du commerce, des affaires municipales, et du travail déclarent:

QUE la réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec répondrait à un besoin impérieux pour l'épanouissement ordonné et équilibré du commerce dans la province;

QUE les ministres de l'industrie et du commerce, des affaires municipales, et du travail ont un intérêt spécial dans l'étude de ce problème complexe et dans les solutions à y apporter;

QU'il y aurait avantage à en confier l'étude et la formulation de recommandations à un comité composé de représentants de ces ministères;

QU'il est nécessaire de signaler l'importance de l'enquête en cours et de lui assurer une plus grande participation en créant un comité officiel d'enquête.

EN CONSÉQUENCE le ministre de l'industrie et du commerce, le ministre des affaires municipales, et le ministre du travail recommandent:

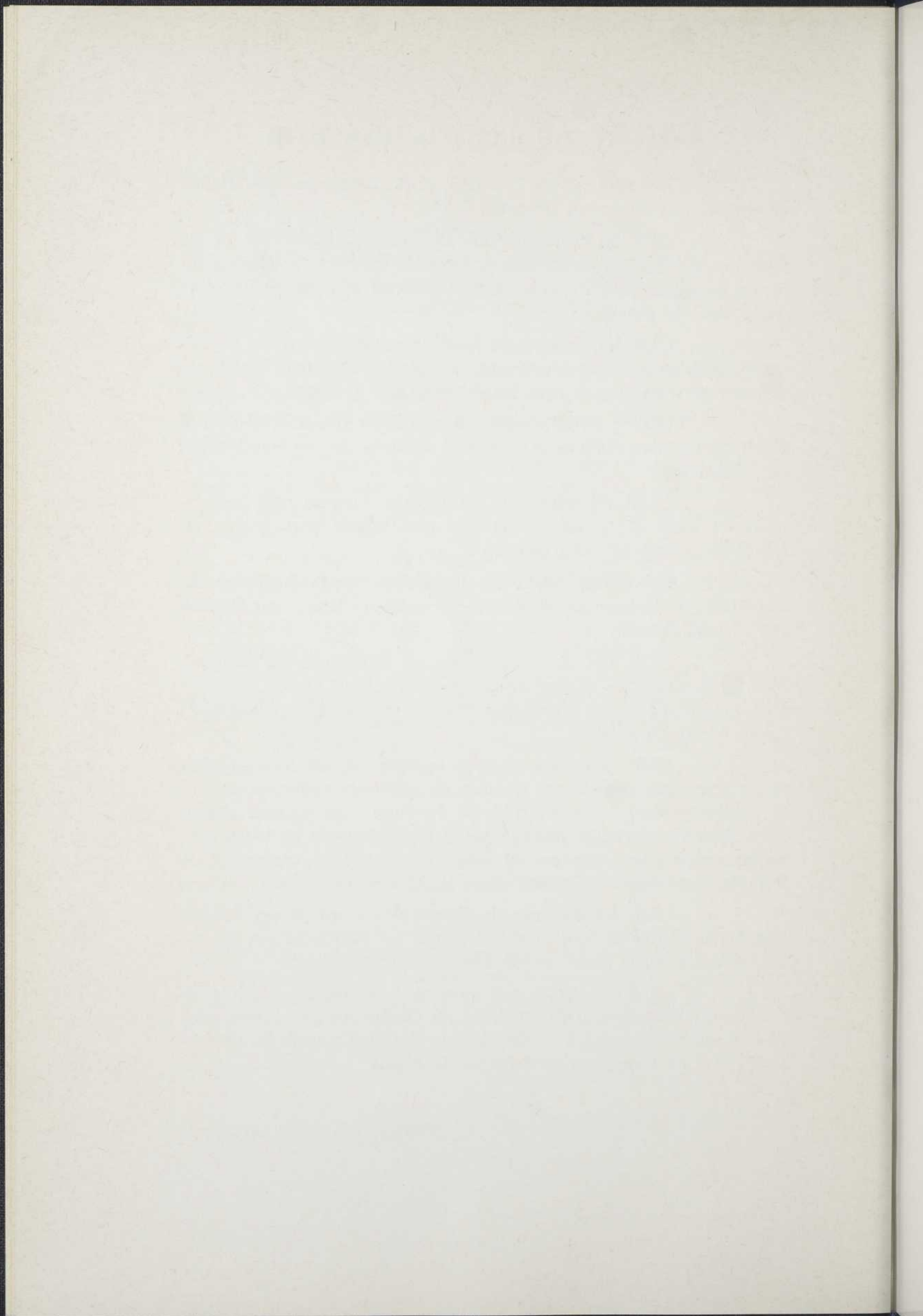
QUE soit constitué un comité interministériel composé d'un fonctionnaire de chacun de ces ministères pour l'étude de la réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec.

QUE ce comité ait pour mandat d'étudier la législation et les règlements portant sur le sujet, de tenir des audiences privées et publiques, dans les endroits de la Province qu'il jugerait appropriés, pour y recevoir les témoignages et représentations de toutes personnes, corporations, groupes ou associations; de faire rapport et de formuler des recommandations avant le 31 décembre 1966.

QUE les dépenses de chacun des membres des comités soient à la charge de leur ministère et que les frais généraux du comité soient répartis entre ces ministères, à leur discrétion.

QUE le comité soit autorisé à utiliser les services de l'Office d'Information et de Publicité du Québec et que l'Imprimeur de la Reine soit autorisé à publier dans la Gazette Officielle du Québec tous avis à lui transmis à cette fin par le comité.

JACQUES PRÉMONT



I

introduction
historique





CHAPITRE I

Introduction - Historique

Depuis plusieurs années, et particulièrement avec le début de la prolifération des magasins à chaîne et des centres commerciaux, des plaintes sporadiques se sont élevées de toutes les catégories de commerçants, faisant ressortir les difficultés multiples que leur cause l'absence de réglementation valable et efficace des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec.

Dès 1955, l'Association des Marchands Détaillants du Québec présentait au gouvernement un mémoire sur cette question.

En 1960, la Fédération du Détail et des Services du Québec Inc., nouvelle appellation de l'Association des Marchands Détaillants, présentait, à son tour, un mémoire sur la même question au ministre du Commerce.

En 1963, l'Association des Détaillants en Alimentation du Québec Inc. s'alarma à son tour et fit une enquête auprès d'un certain nombre de municipalités du Québec au sujet de la réglementation municipale des heures d'affaires des établissements commerciaux dans leurs territoires respectifs.

Enfin, en juin 1965, cette situation devint assez grave pour qu'une importante délégation de marchands se rende à Québec et demande instamment aux autorités provinciales la mise en vigueur d'une réglementation uniforme dans le domaine des heures d'affaires.

Vers la même époque, à la suite du geste posé par cette délégation, des requêtes et des pétitions, émanant des diverses régions du Québec et des entreprises commerciales des plus variées, représentèrent aux autorités provinciales, que la situation était des plus chaotique et ruineuse, et demandèrent une législation appropriée sur cette matière.

Dès le 3 août de cette même année (1965), les ministres de l'Industrie et du Commerce, du Travail, et des Affaires municipales formaient un comité interministériel aux fins d'étudier la situation et composé de messieurs:

- Grégoire Lincourt, chef de la Division des commerces et services au ministère de l'Industrie et du Commerce, représentant le ministère de l'Industrie et du Commerce.
- Conrad Rochette, conseiller technique au ministère du Travail, représentant le ministère du Travail.
- Me Louis Lachaine, conseiller juridique au ministère des Affaires Municipales, représentant le ministère des Affaires municipales.

Dépourvu de tout caractère officiel, nanti d'aucun pouvoir précis, ce comité eut tôt fait de réaliser qu'un mandat spécifique et officiel devait présider à ses activités.

Sa requête fut agréée par l'Arrêté en conseil no 299 du 23 février 1966, arrêté ministériel qui, de plus, ajouta un quatrième membre à ce comité, soit M. Jean-Louis Rameau, directeur du commerce au ministère de l'Industrie et du Commerce, représentant lui aussi le ministère de l'Industrie et du Commerce, et désigna le président et le secrétaire dudit comité.

En progressant dans son travail, le comité réalisa l'envergure de sa tâche et se vit dans l'obligation de demander une extension de délai au 23 novembre 1966, extension qui lui fut accordée par l'Arrêté en conseil no 1398 du 24 août 1966.

Le mandat du comité

Il ressort des arrêtés ministériels reproduits précédemment que le mandat consiste à recevoir les représentations des différents groupes de personnes ou organismes sur la réglementation relative aux heures d'ouverture ou de fermeture des établissements commerciaux du Québec, de tenir des séances publiques à cette fin dans les capitales régionales de la province et, après délibération, faire les recommandations qui s'imposent.

Activités du comité

Conformément aux termes de l'Arrêté en conseil no 299 du 23 février 1966, le comité a jugé nécessaire d'informer officiellement la population de l'étude qu'il devait entreprendre.

A cette fin, les quotidiens de langue française et de langue anglaise reproduisaient, dans leur édition du 17 mars 1966, le texte de la séquence des formalités que devaient suivre les associations, organismes ou entreprises: lettre d'intention, date limite pour production des mémoires et autres procédures habituelles.

Subséquemment à la production de ces mémoires, les intéressés ont été individuellement avisés de la date et du lieu de ces séances publiques.

Un grand nombre de lettres individuelles sont parvenues au comité de la part de divers commerçants et de diverses personnalités; à leur intention le comité déclare qu'il a pris connaissance avec intérêt de ce volumineux courrier et qu'il a pu ainsi vérifier (ou constater) que toutes ces personnes ont été fort bien représentées par les diverses associations et chambres de commerce qui ont comparu devant lui.

Pour mener à bien sa tâche, le Comité a pu profiter du concours de 78 associations ou groupes de personnes qui lui ont soumis des mémoires. En premier lieu, 97 associations avaient manifesté leur intention de soumettre un mémoire, toutefois 19 d'entre elles n'y ont pas donné suite.

Tous ces textes ont été étudiés avec soin, non seulement parce qu'ils mettaient en relief l'importance du problème fondamental des heures d'affaires des établissements commerciaux, mais aussi en raison des solutions pratiques qu'ils ont proposées.

La plupart des organismes ont saisi l'occasion des audiences publiques pour étayer leurs arguments de considérations et de réflexions supplémentaires. Aussi le Comité est-il reconnaissant à tous les corps publics, associations et groupes de personnes qui ont ainsi collaboré à son travail.

Il convient également de souligner l'esprit de coopération et d'objectivisme qui se dégage de chacun des travaux présentés par les associations d'hommes d'affaires et de marchands, les représentants syndicaux et divers autres corps intermédiaires.

La répartition géographique de ces mémoires s'établit comme suit:

| | | |
|-------------|----------------------------|----|
| Région no 1 | Bas-St-Laurent et Gaspésie | 1 |
| Région no 2 | Saguenay - Lac-St-Jean | 6 |
| Région no 3 | Québec | 14 |
| Région no 4 | Trois-Rivières | 9 |
| Région no 5 | Cantons de l'Est | 3 |
| Région no 6 | Montréal | 39 |
| Région no 7 | Outaouais | 3 |
| Région no 8 | Nord-Ouest - Abitibi | 3 |
| | Total | 78 |

Le Comité a tenu des séances publiques dans les capitales régionales de la province à compter du 7 juin 1966 jusqu'au 11 juillet 1966, comme suit:

| | |
|---------------------------|--|
| Rouyn-Noranda | 7 juin |
| Chicoutimi | 13 juin |
| Montréal | 14, 15, 21, 22 juin, 5 et 6 juillet |
| Trois-Rivières | 20 juin |
| Bas-St-Laurent - Gaspésie | 28 juin |
| Québec | 28, 29 juin |
| Sherbrooke | 4 juillet |
| Hull | 11 juillet |

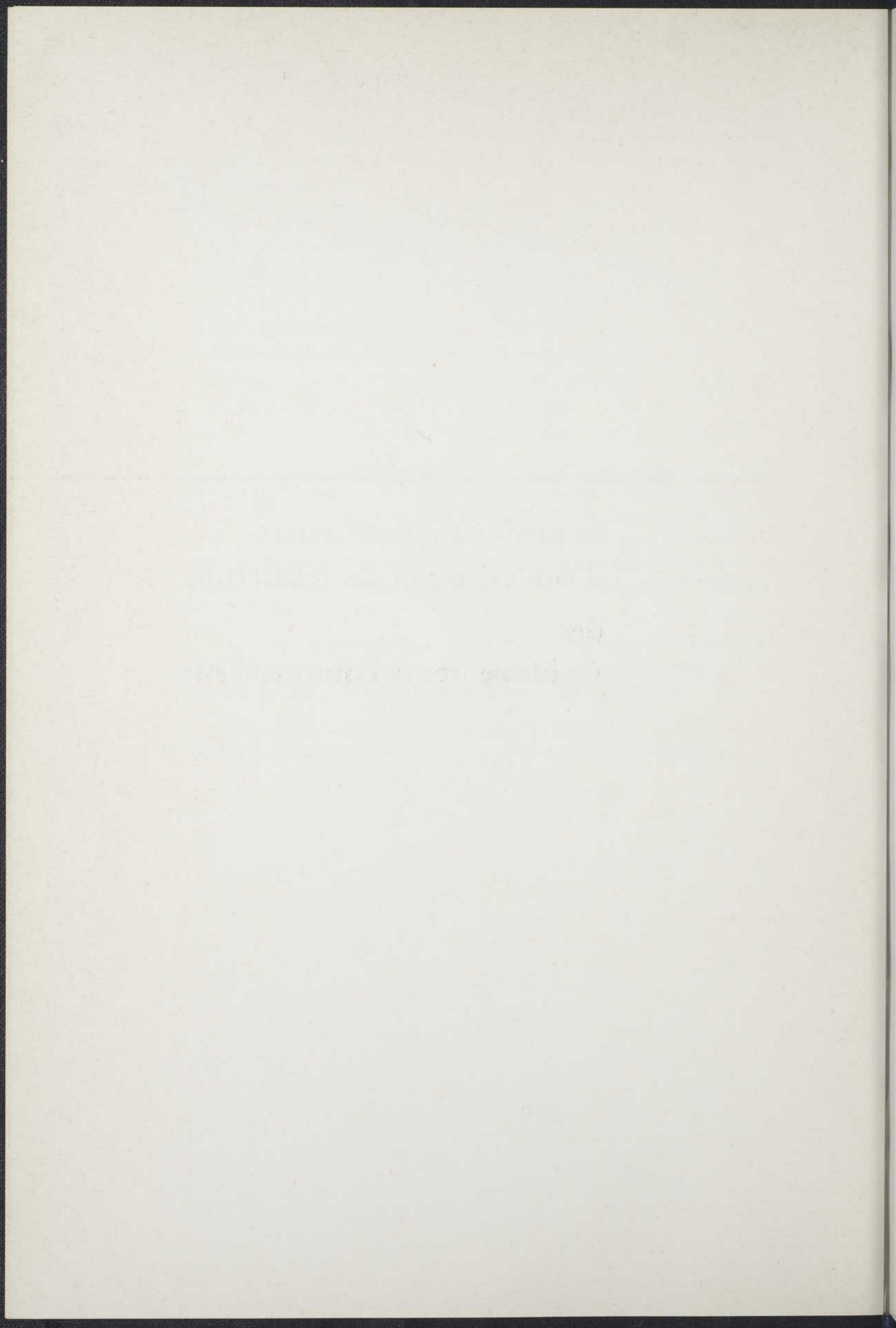
Avant chaque séance publique, chaque membre du Comité s'est fait une obligation de lire attentivement les mémoires présentés et de se sensibiliser ainsi aux problèmes de la région visitée. Cette lecture préalable, en outre, a permis d'une part aux membres du comité de formuler des questions précises sur certaines données des mémoires et, d'autre part, aux divers groupes ou associations d'expliquer avec efficacité leurs revendications.

Vu le peu d'informations reçues, au sujet des commerces faisant **exclusivement** du gros, les conclusions et recommandations du comité ne porteront que sur le commerce de vente au détail.

Enfin, au terme des séances publiques, le Comité a tenu 52 séances de délibération en vue de la rédaction du présent rapport.

II

le problème des heures
d'ouverture et de fermeture
des
établissements commerciaux



CHAPITRE II

Le problème des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux

Le nom officiel du "Comité d'étude sur les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec" indique déjà la question soumise à notre examen.

A priori, on pourrait croire qu'il s'agit là d'une question de peu d'importance et qu'il suffirait de jongler avec les aiguilles d'une montre ou de faire tout simplement disparaître cette montre pour la résoudre. Le Comité n'est pas de cet avis.

Le problème des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux est très grave et sa solution nous paraît, ainsi qu'à la très grande majorité des propriétaires de commerce, très urgente.

Ce problème est très grave par sa nature, par sa complexité, par ses conséquences sur l'économie de la province de Québec et par son aspect social, pour n'en citer que quelques traits.

Le problème est très grave, par sa nature

Les diverses situations qui surgissent ici et là et résultent d'un manque de législation appropriée, sont souvent de nature quasi criminelle. Prenons un exemple qui, loin d'être extrême, se manifeste assez couramment.

Présentement, ce sont les municipalités (cités, villes, villages et autres corporations municipales) qui ont le pouvoir de réglementer ces heures d'affaires sans toutefois y être obligées. Une municipalité "X" adopte un règlement fermant les commerces à 6 heures p.m.; la municipalité contiguë "Y" n'en adopte pas. Le marchand de la ville "X" ne peut pas ouvrir le soir, alors que le marchand de la ville "Y" dont le commerce peut être situé de l'autre côté de la rue ou de la rivière, opère plusieurs soirs, parfois tous les soirs de la semaine, jusqu'à 10 heures p.m.

La fréquence de ces cas, de nos jours, ne doit pas nous faire perdre de vue la gravité du caractère et de la nature de la restriction imposée à la victime.

Bien qu'il s'agisse en soi de droit civil, l'un de ces marchands est privé, de toute évidence, d'un avantage certain (du moins envisagé dans la corrélation de leur position), avantage certain dont l'autre profite, nous allions dire, à pleines mains.

Comment ne pas voir là une distinction injuste et une concurrence déloyale, une situation qui touche presque à la criminalité. Nous n'aurions qu'à ajouter le complot, c'est-à-dire une entente, même simplement tacite, dans ce but entre personnes éventuellement intéressées, et le pas serait franchi.

Pour nous en convaincre, il suffit de considérer quelques articles du Code criminel et de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S. R. C. 1952, chap. 314, telle que modifiée par S. C. 1960, 8-9 Eliz. II, chap. 45 et par S. C. 1962-63, 11-12, Eliz. II, chap. 4.

L'article 32, paragraphe (1) de cette Loi dit: "est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans, toute personne qui . . . se concerte avec une autre . . . pour limiter indûment les facilités . . . de négoce d'un article quelconque".

Cette ressemblance désagréable ressort davantage lorsque nous songeons que certains commerces d'importance vendent leurs propres produits d'une certaine catégorie durant ce surplus d'heures d'affaires alors que le magasin d'en face ne peut vendre que d'autres marques dans cette même catégorie, et ce, durant des heures restreintes.

La seule existence de cette loi sur des matières aussi connexes à la nôtre indique bien la gravité du problème dans sa nature, surtout si l'on remarque que la peine décrétée est l'emprisonnement, sans l'alternative d'amende.

Le problème est très grave, par sa complexité

Rappelons immédiatement que trois ministères sont particulièrement concernés.

Ministère des Affaires municipales

Présentement, comme nous l'avons laissé entrevoir, ce sont les corporations municipales qui détiennent le pouvoir de régler les heures-cadres en vertu de la Loi de la fermeture à bonne heure pour les cités et villes, et du Code municipal pour les autres municipalités. Il n'y a qu'une seule exception, c'est le cas de la Corporation de Montréal métropolitain.

Bien que ces lois, par leur nature, relèvent du ministère des Affaires municipales, toute possibilité de réglementation dans ce domaine appartient exclusivement aux conseils municipaux lesquels, par ailleurs, sont tout à fait libres de régler ou non sur le sujet.

Un certain nombre de municipalités se sont prévaluées de ce privilège; la majorité n'a tout simplement rien fait à ce sujet.

Les municipalités qui ont adopté un règlement de fermeture à bonne heure l'ont fait à leur guise individuelle, pour leur territoire respectif, à des époques différentes et sans aucun souci de modification ou d'adaptation à l'ensemble de la région économique concernée. En retenant celles des municipalités éparpillées dans le tableau et qui n'ont aucune réglementation, aucune heure de fermeture, à la suite de réticence de leur conseil municipal, nous arrivons à la somme complexe d'une multitude de règlements municipaux ou de situations locales des plus disparates et des plus ruineuses pour le commerce.

Un autre très malheureux effet de ce manque de planification se concrétise ainsi: le règlement d'une municipalité ferme ses magasins à 7 heures p.m.; le règlement de la municipalité voisine ferme les siens à 10 heures p.m. Cette dernière municipalité draine chez elle, par un facteur déloyal, croyons-nous, le commerce de la première ainsi que le commerce de plusieurs autres municipalités plus éloignées qui seraient dans la même situation, les distances n'étant plus une entrave au déplacement à notre époque.

Ministère du Travail

Le ministère du Travail administre entre autres, le Code du travail et la Loi des décrets de convention collective. En vertu de ces lois, les conventions collectives et les décrets les extensionnant peuvent non seulement déterminer le nombre d'heures d'une journée régulière de travail pour les salariés, mais aussi fixer, dans le temps, l'horaire de début et l'horaire de cessation de travail de chaque jour ouvrable, ainsi que les jours ouvrables et les jours non ouvrables, le tout pour une région quelconque de la province ou pour tout son territoire, et cela pour chaque catégorie de salariés.

Afin de mieux clarifier, si la chose est possible, les données du problème, précisons ici l'interprétation que nous avons accordée à certaines expressions, aux fins de nos délibérations.

Heures de travail: période de la journée dont les heures-limites sont fixées par une convention collective, et durant lesquelles les salariés peuvent travailler;

Heures d'affaires: période de la journée durant laquelle un commerce tient ses portes ouvertes au public;

Heures-cadres: période de la journée dont les heures-limites sont fixées, présentement, par des règlements municipaux, et durant lesquelles un commerce peut tenir ses portes ouvertes au public.

Heure d'ouverture: moment précis où un commerce ouvre ses portes au public.

Heure de fermeture: moment précis où un commerce ferme ses portes au public.

Jours ouvrables: jours durant lesquels des salariés peuvent travailler.

Jours non ouvrables: jours durant lesquels des salariés ne peuvent pas travailler.

Il est vrai que ces lois et ces dispositions des conventions collectives ne régissent pas expressément les heures d'affaires des commerces, mais indirectement et par voie de conséquence elles peuvent affecter et raccourcir ces heures d'affaires des commerces de la catégorie couverte par la dite convention, spécialement celles des gros et moyens commerces de ladite catégorie. En effet, comment pourrions-nous concevoir qu'un commerce de la moindre importance puisse tenir ses portes ouvertes au public si les employés ne sont pas là pour servir ce même public.

Comme résultat, les gros et moyens commerces d'une catégorie donnée sont obligés de fermer leurs portes plus tôt ou de les ouvrir plus tard, alors que des entreprises familiales ou à personnel restreint peuvent opérer pendant plus d'heures d'affaires que ces commerces de catégories différentes, similaires ou mixtes. De même, les gros et moyens commerces de ladite catégorie sont paralysés les jours non ouvrables pour les salariés, alors que les autres commerces ne subissent pas cette restriction.

La disposition de la loi des décrets de convention collective, à l'effet que l'horaire des heures de travail ne peut valoir qu'à l'intérieur des heures-cadres ne change rien au résultat du chevauchement des heures de travail sur les heures d'affaires du commerce effectivement ou éventuellement affecté, sauf qu'elle garantit à ce commerce que ses heures d'affaires seront tout de même au moins équivalentes au total des heures de travail de ses employés. De plus, il n'est pas certain que tous les employés d'un même commerce, régis par un même décret, soient soumis aux mêmes heures de travail.

Donc, aux restrictions discriminatoires des heures d'affaires d'un commerce déjà mentionnées, provenant du manque de planification des règlements municipaux et de l'absence de réglementation dans certaines localités, viennent s'ajouter et s'enchevêtrer d'autres restrictions indirectement créées par telle ou telle convention collective, tel ou tel

décret, toujours d'ordre public, dans telle ou telle région de la province, et cela pour telle ou telle catégorie de salariés ou genre de commerces.

Les heures d'affaires des commerces pourraient aussi être affectées par des ordonnances de la Commission du salaire minimum et par d'autres lois, mais d'une façon moins importante.

Ministère de l'Industrie et du Commerce

Comme nous le verrons par la suite, les conséquences fâcheuses de l'imbroglio et du désordre où s'exploitent les commerces de détail affectent non seulement la presque totalité des marchands individuellement et tout le commerce, mais également, et par voie de conséquence, la vie et la croissance économique elle-même de notre province.

Il est donc logique et normal que le ministère de l'Industrie et du Commerce s'intéresse de très près à la solution de ce problème.

Le problème est très grave par ses conséquences néfastes sur l'économie

Les conséquences de cette confusion et de cette prolifération des heures-cadres et des heures de travail, selon lesquelles les commerces de détail opèrent, leurs employés travaillent et les consommateurs louvoient, se répercutent sur toute l'économie de la province et spécialement sur les petits et moyens commerces.

En effet, cet aspect du problème est à l'échelle de la province. La situation présente porte atteinte aux droits et privilèges de quelque 75,000 marchands, ainsi qu'aux droits et privilèges d'environ 300,000 employés et du public consommateur, tous répartis à la grandeur du Québec, dans les dix régions économiques, soit dans des centres urbains, soit dans des centres ruraux ou touristiques.

Le nombre de 75,000 marchands mentionnés, est composé d'environ 45,000 marchands exclusivement détaillants et d'un bon nombre d'autres qui sont grossistes et détaillants à la fois ou marchands de services. Il nous semble superflu d'établir le nombre des marchands exclusivement grossistes, tellement leurs activités sont en rapport intime et direct avec l'existence des marchands détaillants.

L'ampleur du problème n'est pas moins grande en ce qui concerne le nombre de salariés et d'emplois qu'il couvre.

Au Québec en 1965, la population active dépassa 2,000,000 pour la première fois et fut exactement de 2,020,500 réparties comme suit dans les différents secteurs, en personnes et en pourcentage:

| | | |
|--|-----------|--------|
| Commerces de gros | 65,000 | 3.2% |
| Commerces de détail | 230,500 | 11.4% |
| Commerces de services | 327,000 | 16.2% |
| | <hr/> | <hr/> |
| Total pour les 3 secteurs du commerce | 622,500 | 30.8% |
| Autres activités du secteur tertiaire | 489,000 | 24.0% |
| | <hr/> | <hr/> |
| Grand total pour le secteur tertiaire | 1,111,500 | 55.0% |
| Secteur primaire et secondaire | 909,000 | 45.0% |
| | <hr/> | <hr/> |
| Main d'oeuvre totale en 1965 | 2,020,500 | 100.0% |

Donc, environ 295,500 personnes (14.6%) dépendent directement des commerces de détail et de gros et un grand total de 1,111,500 (55%) des employés du Québec tirent leur subsistance du secteur tertiaire dont le principal noyau est le commerce de détail et surtout la multiplicité des marchands détaillants, dont les entreprises demeurent identifiables et distinctives.

De plus, nous croyons qu'une importante partie du capital vraiment québécois est investie dans le secteur tertiaire de l'économie.

Par ailleurs, il est admis qu'au Québec, les petits et moyens commerces de détail sont de beaucoup les plus nombreux. Ce sont donc eux, ces petits et moyens commerces de détail, qui jouent ce rôle essentiel dans l'économie de la province de Québec. Il est impossible de les ignorer dans la recherche d'une solution équitable pour tous.

Le problème est très grave par son aspect social

L'aspect humain du problème nous amène aux trois secteurs de la société: les consommateurs, les employés et les marchands. L'énumération n'a rien de hiérarchique, car justement nous aimerions trouver là un triangle isocèle.

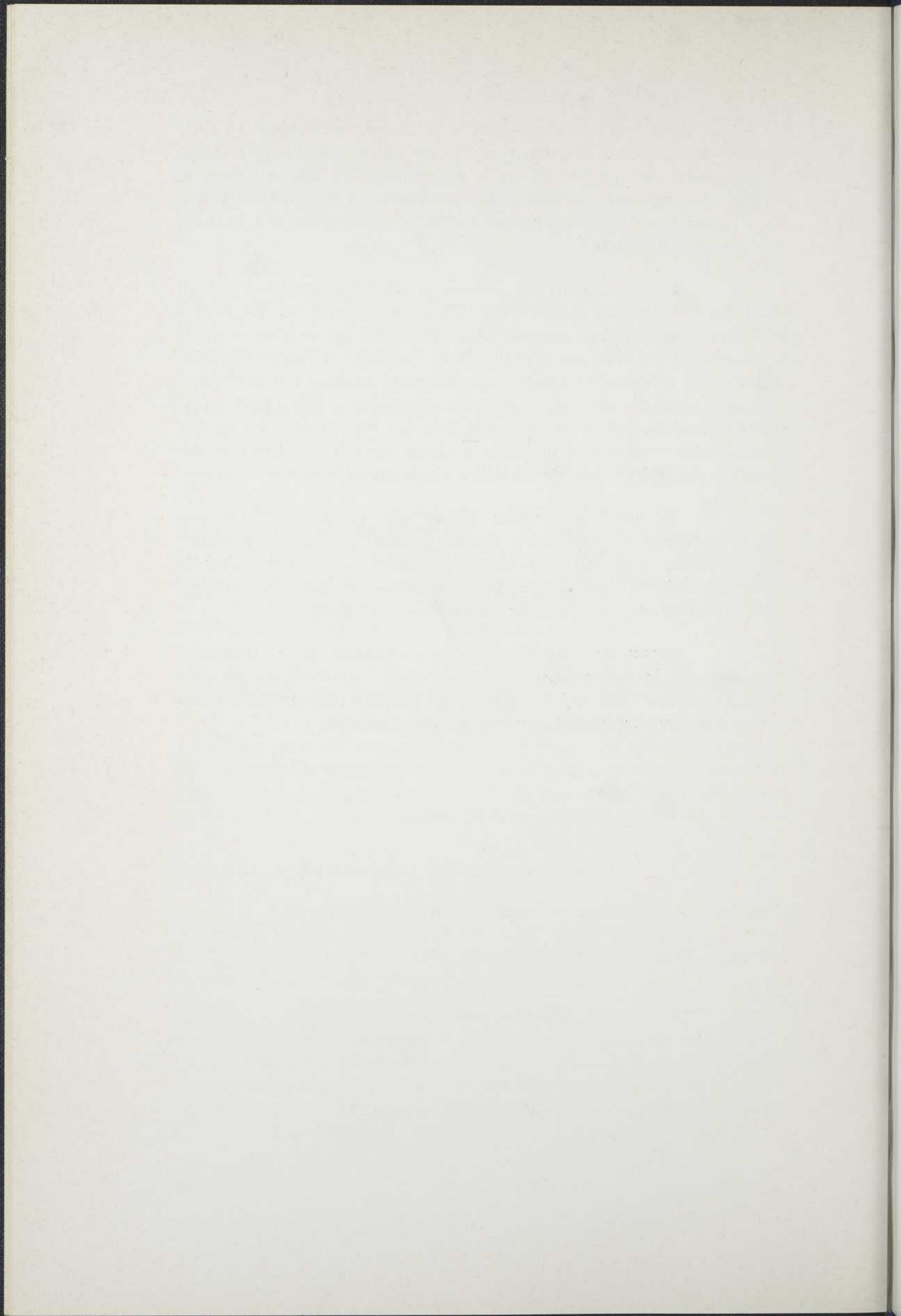
Evidemment, les consommateurs apprécieraient bien le caprice de pouvoir magasiner à quelque moment que ce soit du jour ou de la nuit; les salariés eux, tendent au contraire et avec assurance, dans bien des cas, à travailler le moins d'heures possible pour la même rémunération; et voilà que les marchands sont ainsi coincés entre ces deux tendances opposées.

Les consommateurs seront assez bien protégés si la multiplicité des moyennes et petites entreprises locales existe, car la fonction première de celles-ci est de leur distribuer les marchandises; le nombre des commerces augmente la concurrence et fait qu'ils se voient dans l'obligation d'avoir des heures d'affaires convenables afin d'atteindre les consommateurs.

Les marchands, les salariés et les consommateurs ont un droit sacré à la libre concurrence. Mais précisément vu les heures d'affaires démesurément longues, les propriétaires des moyens et petits commerces, faute d'équipe d'employés de rechange et parfois faute de capital, sont obligés de travailler eux-mêmes et de faire travailler leurs employés réguliers un nombre d'heures inavouables, tant quotidiennes qu'hebdomadaires, pour soutenir, tant bien que mal, la concurrence des grosses entreprises et des magasins à chaîne dont les capitaux ne demandent pas mieux que de travailler vingt-quatre heures par jour.

Et alors, quel autre moyen que l'imposition d'heures-cadres convenables à une région donnée pourrait protéger les commerces de détail, et quelles sont les heures-cadres qui équilibreraient le mieux les activités quotidiennes des trois groupes de personnes concernées? C'est là une autre facette du problème à l'étude.

Avant de considérer les représentations et les demandes formulées par les intéressés dans leurs mémoires, nous dégagerons dans le chapitre suivant une vue d'ensemble des juridictions constitutionnelles et des lois actuelles régissant l'objet de notre mandat.



III

cadres juridiques

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

CHAPITRE III

CADRES JURIDIQUES

Pour bien cerner le problème et mener à bien une étude comme celle-ci, il est sans doute nécessaire d'avoir une vue générale de la juridiction que peut avoir le gouvernement de la province, ainsi que des principales législations fédérales, provinciales et municipales pouvant exister présentement dans ce domaine.

Rappelons que l'objet de notre mandat, les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux, se rattache aussi bien aux jours qu'aux heures d'exploitation des commerces. Ces jours et heures, durant lesquels l'acte de commerce est permis, sont déterminés selon un ensemble de lois et de règlements qui sont originaires des sources suivantes:

- A — Droit constitutionnel
- B — Législation fédérale
- C — Législation provinciale
- D — Réglementation municipale.

A — Droit constitutionnel

Le sujet de notre examen est une matière de la juridiction exclusive des provinces; cependant, la juridiction exclusive du gouvernement du Canada, en matière de droit criminel, vient restreindre l'efficacité de cette juridiction provinciale pour les jours dominicaux et de fêtes religieuses d'obligation.

Juridiction provinciale

Les décisions judiciaires de nos plus hauts tribunaux, d'autrefois et d'aujourd'hui, et en particulier celles du Conseil Privé, "ont définitivement" établi que la réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des commerces et des jours ouvrables et non ouvrables est une matière de la juridiction exclusive des Législatures provinciales, et cela d'une façon certaine, en vertu du paragraphe 16, et peut-être aussi en vertu du paragraphe 13, ou en vertu de ces deux paragraphes à la fois, de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867 (Statut 30-31 Victoria, chapitre 3).

Cet article 92 énumère les matières qui sont de la juridiction exclusive des provinces:

par. 13: "La propriété et les droits civils;"

par. 16: "De façon générale, toutes les matières qui, dans la province, sont d'une nature purement locale ou privée."

En outre, vu que les actes de procédure des plaideurs plaçaient le débat sur ce terrain, ces mêmes décisions judiciaires ont également établi que notre réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des commerces et des jours ouvrables et non ouvrables, ne constitue pas une réglementation du commerce au sens de l'article 91, paragraphe 2, de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Cet article 91 énumère les matières qui sont de la juridiction exclusive du gouvernement du Canada:

par. 2: "La réglementation du trafic et du commerce".

Voici des extraits de quelques-uns de ces jugements, avec notes explicatives le cas échéant.

Ces jugements réfèrent aussi à d'autres décisions du Conseil Privé au même effet.

THE CITY OF MONTREAL AND JOSEPH P. BEAUBAIS
AND OTHERS

42 Can. S. C. R. 211:

Ce jugement, rendu en 1909, est reproduit dans le volume 42 (1910) des rapports judiciaires "Canada Supreme Court Reports", pages 211 et suivantes:

P. 211: (résumé du jugement)

"Provincial legislation authorizing a municipality to regulate the closing of shops of a particular character within its limits, is a subject which falls within the classes of matters enumerated as being within the exclusive jurisdiction of provincial legislatures **under sub-section 13 or sub-section 16 of section 92** of the "British North America Act, 1867, "and is not an interference with the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada conferred by the **second sub-section of section 91** of that Act."

P. 216: "It would not, I think, be consistent with the views indicated by their lordships in this case (The Citizens Insurance Co. of Canada V Parsons or with their subsequent decisions in the cases to which I have already particularly referred) to hold that legislation regulating the hours of the **closing of shops** of one or more classes in a particular province any more than legislation regulating the **hours of labour** in a particular kinds of employment in one province alone

would fall within the scope of the powers conferred by sub-section 2.”

THE CITIZENS INSURANCE COMPANY OF CANADA
AND WILLIAM PARSONS AND OTHERS

7 A. C. 96:

Il s'agit ici d'un jugement rendu par le Conseil Privé en 1881 et qu'on retrouve au volume 7 des rapports judiciaires "Appeal Cases" pages 96 et suivantes:

P. 96: (résumé)

“Held, that; - In No. 13 of sect. 92, the words “property and civil rights in the province” include rights arising from contract (which are not in express terms included under sect. 91) and are not limited to such rights only as flow from the law, e. g. the status of persons.

In No. 2 of sect. 91, the words “regulation of trade and commerce” include political arrangements in regard to trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of interprovincial concern, . . . ”

ATTORNEY-GENERAL OF MANITOBA AND MANITOBA
LICENCE HOLDERS' ASSOCIATION

1902 A. C. 73:

Il s'agit ici d'une décision du Conseil Privé, rendue en 1901 et reproduite aux pages 73 et suivantes des rapports judiciaires "Appeal Cases" de l'année 1902:

P. 73: (résumé)

“The Manitoba Liquor Act of 1900 for the suppression of the liquor traffic in that province is within the powers of the provincial legislature, its subject being and having been dealt with as a matter of a merely local nature in the province within the meaning of British North America Act, 1867, s. 92, sub-s. 16, notwithstanding that in its practical working it must interfere with Dominion revenue, and indirectly at least with business operations outside the province.”

RICHSTONE BAKERIES INC. V.
THE COURT OF THE SESSIONS OF THE PEACE AND OTHERS
1964 B. R. 97:

On retrace cette cause au volume de l'année 1964 des "Rapports Judiciaires de Québec, (COUR DU BANC DE LA REINE)", pages 97 et suivantes:

Dans cette instance, on contestait la juridiction constitutionnelle du gouvernement de la province de Québec, à l'occasion d'un décret réglementant les "heures de travail" et les jours "ouvrables et non ouvrables" des distributeurs de pain dans la région de Montréal. Le décret établissait la semaine de cinq jours ouvrables, le dimanche et le mercredi étant non ouvrables, et pour les semaines comprenant un jour de fête ne tombant pas un mercredi, ce mercredi devenait un jour ouvrable.

Les cinq juges ont été unanimes et le jugement émis pour la Cour par monsieur le juge Hyde est à l'effet que:

P. 100: "Mr Justice Hyde . . . as the trial judge properly held: la loi contestée se rapporte donc essentiellement **au contrat de travail**, n'a pas pour effet de punir un crime et garde un aspect de compétence provinciale, **même** si l'on arrivait à la conclusion, ce qui n'est pas le cas, que cette loi de quelque façon **réglemente le commerce ou le métier** de distributeurs de pain, elle est donc légale et intra vires des pouvoirs de la Législature de Québec."

Nous référons maintenant à une décision de la Cour Suprême du Canada rendue en 1925 sur des questions déferées par le gouverneur en conseil en vertu de la juridiction spéciale de cette cour (Supreme Court Act, S. R. C. 1906, C. 139, s. 60).

L'une de ces questions concerne la juridiction des provinces sur les **heures de travail** dans les entreprises industrielles.

1925, Supreme Court Reports, page 505:

P. 505: "The second, third and fourth questions submitted relate to a particular draft convention, that, namely, adopted by General Conference of the International Labour Organization of the League of Nations on the 29th of October, 1919, which has for its object the limiting of the hours of work in industrial undertakings as therein defined to eight hours in the day and forty-eight hours in the week.

“Under the scheme of distribution of legislative authority in the British North America Act, legislative jurisdiction touching the subject matter of this convention is, subject to a qualification to be mentioned, primarily vested in the provinces. Under the head of jurisdiction numbered 13 in section 92, Property and Civil Rights, or under the **sixteenth head**, Local and Private Matters Within the Provinces, **or under both** Heads, each of the provinces possesses authority to give the force of law in the province to provisions such as those contained in the draft convention. This general proposition is subject to this qualification, namely, that as a rule a province has no authority to regulate the hours of employment of the servants of the Dominion Government”.

A la lumière de la jurisprudence, nous pouvons donc affirmer, sans crainte de nous tromper, que le gouvernement de la province de Québec a juridiction exclusive en cette matière de réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux et des jours ouvrables et non ouvrables.

De plus, il est heureux de constater que ces décisions des plus hauts tribunaux du pays assurent à la province une autonomie considérable dans la réglementation de son commerce intérieur.

Juridiction fédérale

Par ailleurs, la compétence exclusive du gouvernement du Canada en matière de droit criminel (par. 27 de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique) **“limite l'action”** du gouvernement de la province pour les dimanches et les jours de fête religieuse d'obligation, mais en ce sens seulement, que toute législation ou réglementation, **“qui aurait pour but, avoué ou non”**, de faire respecter l'observance de ces jours est du domaine exclusif du gouvernement fédéral.

En effet, le Conseil Privé et la Cour Suprême du Canada en ont décidé ainsi à plusieurs reprises, comme on peut le voir par le jugement de la Cour Suprême du Canada, rendu en 1955 dans la cause de **“Henry Birk & Sons (Montreal) Limited and Others (Plaintiffs) Appelants and The Attorney General of Quebec (Intervenant), Respondent and The City of Montreal, Défendant.”** - cause rapportée dans les rapports judiciaires **“Canada Law Reports - Supreme Court of Canada”** volume de l'année 1955, pages 799 et suivantes (1955 C. L. R. 799).

P. 807: "On ne dispute plus qu'une législation sur l'observance du dimanche fait partie du droit criminel au Canada comme en Angleterre et est, comme telle, en notre pays, de la compétence exclusive du Parlement. (Attorney-General for Ontario v. Hamilton Street Railway (1); Quimet v. Bazin (2); Corporation de la Paroisse de St-Prosper v. Rodrigue (3). Il n'apparaît pas que le Parlement ait légiféré sur l'observance des fêtes religieuses. Mais il est certain qu'en Angleterre, où il y a eu avant et depuis la Réforme, et où il y a encore une telle législation (voir: (1354) 28 Ed. III cap. XIV; (1448) 27 Hen. VI cap. V; (1464) 4 Ed. IV cap. VII; (1551-2) 5-6 Ed. VI cap. III; (1762) 2 Geo. III cap. XV; (1833) 3 et 4 William IV cap. XLII), cette Législation - dont cette loi d'avant la Réforme (1448) 27 Hen. VI cap. V, y est encore en vigueur (voir: Statute Law Revision Act of 1948; Halsbury's Statutes of England, 2nd ed. (Burrows) vol. 14 p.1040) - atteste du fait qu'on a considéré **sur un même pied l'observance du dimanche et celle des jours de fête religieuse** et qu'une telle législation fait partie du droit criminel ou, suivant l'expression du Vicomte Haldane, dans Board of Commerce (1), à la page 198, est une législation dont le sujet "is one which by its very nature belongs to the domain of criminal jurisprudence."

B — Législation fédérale

Loi sur le dimanche

S. R. C. 1952, ch. 171

En vertu de l'autorité qui lui est conférée en matière criminelle, le gouvernement fédéral a adopté la loi concernant le Jour du Seigneur, intitulée "Loi sur le dimanche", devenue le chapitre 171 des Statuts Révisés du Canada 1952.

Le gouvernement du Canada n'a pas adopté de loi sur l'observance des jours de fête religieuse d'obligation. Malgré cette absence de législation, sa juridiction, à ce sujet, n'en demeure pas moins exclusive, et nous verrons qu'en pratique cette exclusivité s'en fait sentir davantage.

D'un autre côté, comme cette juridiction lui vient du Droit criminel, qui est d'ordre et de caractère prohibitifs, le gouvernement du Canada ne peut que **prohiber**, et non réglementer, les activités commerciales durant ces jours religieux, réglementation qui est, de par sa nature, de la juridiction des gouvernements provinciaux.

C — Législation provinciale

1.— Loi de l'observance du dimanche

S. R. Q. 1964, ch. 302

La loi fédérale concernant l'observance du dimanche réfère aux lois provinciales "actuellement ou désormais en vigueur" sur le sujet. En particulier ses articles 2, 4, 6, 7 et 15 permettent les dispositions que contiennent ou que pourraient contenir les lois provinciales relatives à l'observance du dimanche (non des jours de fête religieuse d'obligation).

Effectivement, dans la province de Québec, il existe aussi une loi provinciale concernant le dimanche intitulée "Loi de l'observance du dimanche", adoptée en 1907 par la loi 7 Edouard VII, ch. 42, amendée par la suite et qui est maintenant le chapitre 302 des Statuts Refondus de Québec 1964.

La validité de cette loi provinciale se justifie, malgré la constitution, par l'autorisation donnée aux provinces aux termes de la loi fédérale précitée qui permet aux provinces de légiférer sur l'observance des dimanches. Comme il s'agit là de deux lois qui sont essentiellement prohibitives, elles concordent assez bien.

Ce pouvoir de la province est toutefois précaire et limité, non seulement quant à la matière, mais aussi dans le temps, car les "clauses permissives" de la loi fédérale ne constituent pas une délégation de pouvoir. Il s'ensuit que le fédéral, en vertu de sa compétence exclusive en la matière, peut en tout temps modifier sa loi pour limiter, ou même annuler les permissions ainsi accordées aux provinces.

Quant aux jours de fête religieuse d'obligation, les provinces ne bénéficient pas du pouvoir d'adopter des lois "conditionnelles" vu l'absence d'une loi fédérale permissive à ce sujet équivalente à la loi "fédérale" sur le dimanche.

En résumé, la province peut, directement ou par délégation d'autorité, malgré l'existence de la loi "fédérale" sur le dimanche, ou avec son concours, "dans les matières qui sont de sa compétence", réglementer, permettre et prohiber, partiellement ou totalement d'une certaine façon, les activités commerciales, le dimanche et ces jours de fête, par l'adoption de lois ou de règlements visant à "organiser" plutôt qu'à "prohiber", visant la paix et le bon ordre dans les activités profanes des citoyens plutôt qu'à l'observance de la religion quelle qu'elle soit.

Pour les autres jours de la semaine, il ne fait aucun doute, comme nous l'avons vu, que le gouvernement de la province de Québec a le pouvoir de réglementer les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux ainsi que les jours ouvrables et non ouvrables. En fait, la province a délégué ce pouvoir aux municipalités qui l'utilisent elles-mêmes de diverses façons.

2.— Loi de la fermeture à bonne heure

S. R. Q. 1964, ch. 197

Le 8 janvier 1894, la législature de la province de Québec déléguait ce pouvoir aux corporations de cité et de ville en sanctionnant la "Loi concernant la fermeture des magasins à bonne heure" (57 Victoria, chap. 50), devenue la "Loi de la fermeture à bonne heure", et le chapitre 197 des Statuts Refondus de Québec 1964.

Vu son importance, nous la récitons ici en entier:

- art. 1. - "Dans toute municipalité **de cité ou de ville**, le conseil municipal peut faire, amender ou abroger des règlements ordonnant que, pendant toute ou partie de l'année, les magasins d'une ou de plusieurs catégories dans la municipalité soient fermés et restent fermés chaque jour ou quelque jour que ce soit de la semaine, après les temps et heures fixés et déterminés dans ce but par ledit règlement; mais les temps et heures ainsi fixés et déterminés par tel règlement ne doivent pas être plus tôt que six heures du soir, ni plus tard que sept heures du matin. S. R. Q. 1941, chapitre 239, art. 2."
- art. 2. - "Toute infraction à un règlement fait en vertu de la présente loi rend celui qui en est trouvé coupable devant deux juges de paix, passible d'une amende n'excédant pas quarante dollars pour chaque infraction, et, à défaut de paiement, d'un emprisonnement n'excédant pas deux mois. S. R. Q. 1941, chapitre 239, art. 3."
- art. 3. - "Les poursuites pour infractions aux règlements adoptés en vertu de la présente loi, sont prises, instruites et jugées suivant les dispositions concernant le recouvrement des amendes dans la loi qui régit la municipalité, S. R. Q. 1941, chapitre 239, art. 4."

Il est à noter que cette loi n'a toujours concerné que les cités et les villes, et son contenu est demeuré substantiellement le même qu'en 1894.

3.— Code municipal

mod. 9, Geo. V, ch. 85

Le 17 mars 1919, la "Loi amendant l'article 403 du Code Municipal de Québec" (9 Geo. V, ch. 85), accordait également à toutes les autres municipalités locales ce privilège et ce pouvoir d'adopter des règlements concernant les heures d'ouverture et de fermeture des commerces.

Cet article 403 du Code municipal et son par. 5, né de la modification mentionnée, se lisent ainsi:

Art. 403 - "Toute corporation locale peut faire, amender ou abroger des règlements: . . ."

Par. 5 - "Pour ordonner que, pendant toute ou partie de l'année, les magasins, boutiques et échoppes ou autres établissements d'une ou de plusieurs catégories dans lesquels il se fait un commerce local, soient fermés et restent fermés chaque jour ou quelque jour que ce soit de la semaine, après les temps et heures fixés et déterminés dans ce but par les règlements; mais les temps et heures ainsi fixés ne doivent pas être plus tôt que six heures du soir ni plus tard que sept heures du matin. (George V, chap. 85; 3 George VI, chap. 98)."

Par cette délégation de pouvoir, c'est donc présentement chacun des conseils municipaux des municipalités locales à travers la province, quelle que soit la loi qui les régisse, qui ont le privilège exclusif, sauf une exception (La Corporation de Montréal Métropolitain), de réglementer sur ces heures d'ouverture et de fermeture des commerces.

En résumé, par cette loi de la fermeture à bonne heure et cette disposition de l'article 403 du Code municipal, les municipalités locales

- a) peuvent réglementer sur le sujet, mais sans y être obligées,
- b) peuvent abroger ou modifier les règlements antérieurement adoptés,
- c) ne peuvent agir qu'individuellement et que pour leur territoire respectif,
- d) ne peuvent décréter de fermeture pour une journée entière,
- e) et leurs règlements ne peuvent affecter que la période allant de 6 heures p.m. à 7 heures a.m. le jour suivant.

Les municipalités ont disposé de ce privilège de façon diversifiée. Les unes ont adopté, abrogé, modifié leurs réglementations respectives, les autres sont demeurées inactives.

D — Réglementation municipale

4.— Loi concernant la corporation

de Montréal métropolitain

7-8 Elizabeth II 1958-59 chapitre 52, section II, et modifications

Comme son nom le laisse deviner, la Corporation de Montréal Métropolitain est une corporation municipale métropolitaine dont le rayon d'action englobe les territoires de certaines municipalités de l'Île de Montréal mais dont la juridiction, quant à la matière, se limite à certaines fins bien déterminées.

Par la loi modifiant la loi concernant la Corporation de Montréal Métropolitain sanctionnée le 24 mars 1961 (9-10 Elizabeth II, chap. 101), le gouvernement de la province de Québec a inséré dans cette loi les articles 17, 17A à 17C et l'article 18, en vigueur présentement, qui accordent à cette corporation des pouvoirs de réglementation analogues à ceux que nous venons de mentionner pour l'ensemble des corporations municipales.

5.— Code du travail

S. R. Q. 1964, chapitre 141

En vertu de cette législation tout salarié a le droit d'appartenir à une association de son choix et de participer à ses activités.

En vertu de l'article 50, du Code du Travail, une convention collective peut contenir toutes dispositions relatives aux conditions de travail qui ne sont pas contraires à l'ordre public ni prohibées par la loi.

6.— Loi des décrets de convention collective

S. R. Q. 1964, chapitre 143

Le but de cette loi, entre autres, est de permettre à certaines dispositions d'une convention collective de s'appliquer à tous les salariés et à tous les employeurs d'une même catégorie, à travers la province ou dans une région déterminée. Son article 2 se lit comme suit:

art. 2. - "Il est loisible au Lieutenant-gouverneur en conseil de décréter qu'une convention collective relative à un métier, à une industrie, à un commerce ou à une profession, lie également tous les salariés et tous les employeurs de la province, ou d'une région déterminée de la province, dans le champ d'application défini dans ce décret."

De plus, les articles 9 et 10 de cette loi permettent au Lieutenant-gouverneur en conseil de rendre obligatoires dans toute la province ou dans une région désignée, les dispositions d'une convention collective, concernant une catégorie de commerces ou de salariés, et déterminant l'heure à laquelle le travail de ces salariés commence et celle à laquelle il se termine (heures de travail), ainsi que les jours ou parties de jour ouvrables et non ouvrables.

Toutefois ces heures de travail sont conditionnées par les règlements municipaux en vigueur, quant à leur durée.

Le but et l'esprit de cette loi ne sont pas de régir les heures d'ouverture et de fermeture des commerces. Les dispositions de ces articles 9 et 10 ont une incidence directe sur les heures d'affaires de l'ensemble des commerces.

Ces articles 9 et 10 se lisent partiellement comme suit:

- art. 9 "... Sans restreindre la portée générale de l'alinéa précédent, le décret rend obligatoire, relativement à la durée du travail entre autres dispositions de la convention collective, celles qui déterminent les **jours** ou **parties de jour ouvrables et non ouvrables**, ainsi que l'heure à laquelle **débute** le travail d'une journée et celle à laquelle il se termine pour chaque catégorie de salariés." Toutefois, dans tout territoire où est en vigueur un règlement de fermeture adopté en vertu de la Loi de la fermeture à bonne heure (chap. 197) ou de toute autre loi, générale ou spéciale, ayant trait au même objet, l'heure à laquelle débute le travail d'une journée et celle à laquelle il se termine ne doivent être incluses dans la période pendant laquelle ledit règlement permet de tenir ouvert le commerce visé."
- art. 10. "Le décret peut rendre obligatoires, avec ou sans modification, les dispositions de la convention relatives à des **congés payés**, à des bénéfices de sécurité sociale, à la classification des opérations et à la détermination de différentes catégories de salariés et d'employeurs, ainsi que celles que le Lieutenant-gouverneur en conseil estime conformes à l'esprit de la loi."

7.— Loi de la Régie des Alcools

S. R. Q. 1964, chapitre 44

Cette loi détermine les heures d'ouverture et les heures de fermeture des commerces de boissons alcooliques avec extension de privilèges pour certaines régions.

A l'article 75-K il est spécifié que les épiceries peuvent vendre de la bière jusqu'à onze heures du soir, sauf l'observance des heures-cadres établies par règlement municipal, le cas échéant.

8.— Loi du Salaire Minimum

S. R. Q. 1964, chapitre 144

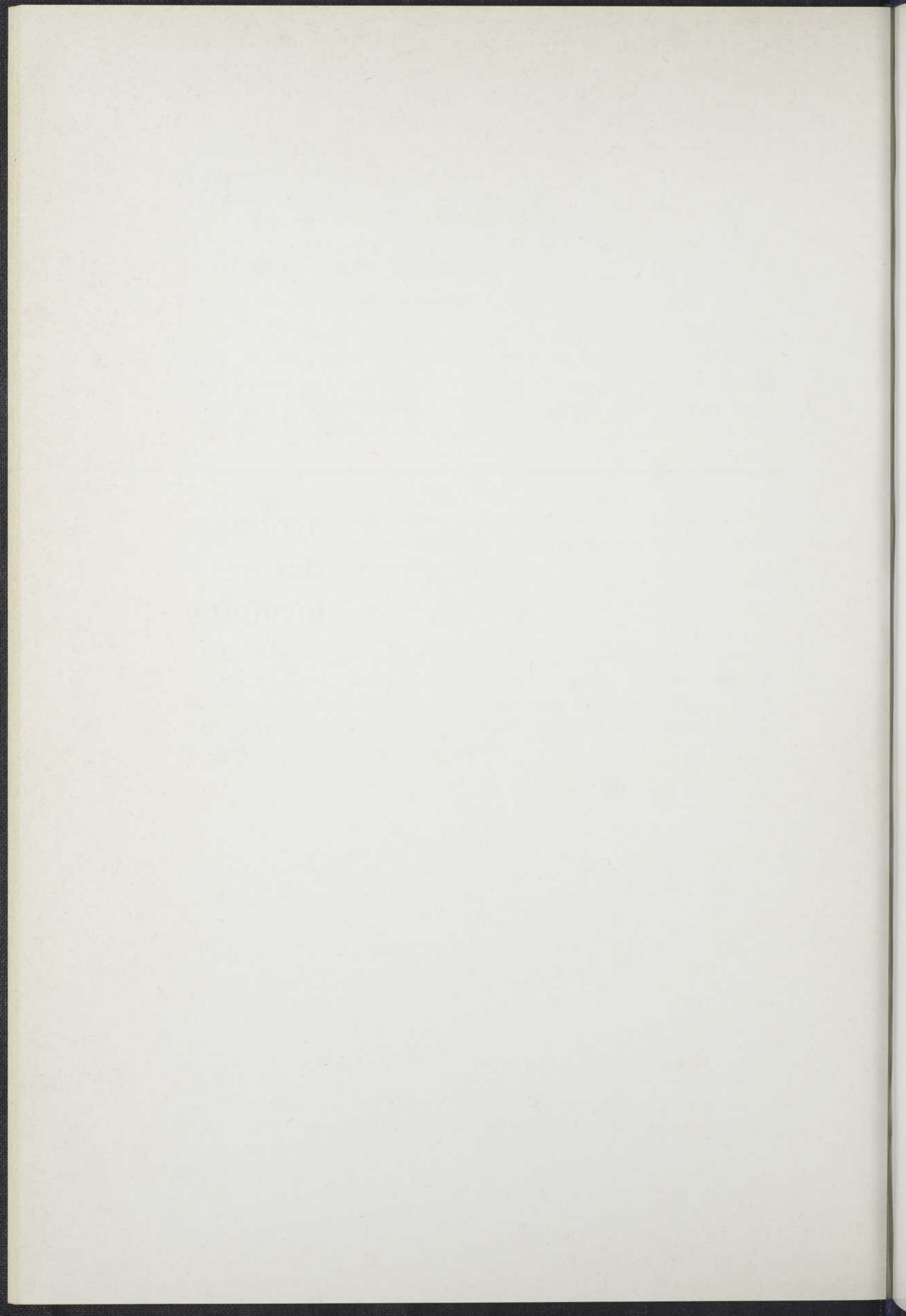
L'article 13, chap. 144, de la Loi du Salaire minimum, permet de déterminer par ordonnance, pour des périodes de temps et des territoires désignés, non seulement les taux de salaire minimum payables à toute catégorie de salariés qu'elle régit, mais aussi la durée du travail hebdomadaire.

Il convient de souligner que la Loi du Salaire minimum ne s'applique pas aux salariés régis par un décret émis sous l'empire de la Loi des décrets de convention collective.

Quelques autres lois ou dispositions législatives peuvent aussi toucher notre sujet mais d'une façon moins marquée, comme par exemple, l'article 289 de la Loi des cités et villes S. R. Q. 1964, chap. 193, qui oblige les établissements de débit de boisson à tenir leurs portes fermées un jour de scrutin.

IV

synthèse
des
mémoires



CHAPITRE IV

Synthèse des mémoires

L'aperçu synoptique du complexe législatif qui gouverne les heures d'ouverture et de fermeture des commerces a eu pour but de mieux situer et de mieux comprendre les suggestions soumises au comité d'étude.

La plupart des mémoires ont suivi la méthode analytique: aperçu de la situation actuelle, énoncé des recommandations, étoffé de justifications résultant de l'expérience pratique de tous les jours. Il est important de souligner que dans la grande majorité des cas, des points et des suggestions nouvelles qui n'étaient pas dans les mémoires écrits ont surgi de la libre élaboration de ces mémoires au cours des séances publiques du comité.

Ces représentations écrites et verbales reflètent trois aspects précis:

I — ASPECT LÉGISLATIF

II — ASPECT COMMERCIAL

III — ASPECT SOCIAL

Ces trois perspectives font l'objet de la présente partie. Mais avant de considérer chacune individuellement, et pour la bonne compréhension de notre examen, il est essentiel de remarquer dès maintenant que les 78 établissements commerciaux ou associations représentés se sont partagés en deux groupes par leur opinion diamétralement opposée, et sous l'aspect législatif, et sous l'aspect commercial alors que sous l'aspect social, ils partagent la même idéologie. Chaque groupe est de formation identique sous chacun de ces deux aspects et le caractère commun de leur composante nous permet de les désigner, l'un, le groupe "A" favorable à une forme de législation, et l'autre, le groupe "B" opposé à toute forme de législation.

En effet, dans le groupe "A" (favorable à une forme de législation) se trouve la quasi totalité des associations des petits, des moyens et des gros marchands.

Le groupe "B" (opposé à toute forme de législation) se recrute parmi certaines associations et surtout parmi les entreprises à succursales multiples.

Groupe "A" (favorable à une forme de législation)

Ce groupe de beaucoup le plus important, du moins quant au nombre, comprend 86% soit 67 des 78 établissements commerciaux

ou associations de marchands qui ont soumis des mémoires et est réparti dans toutes les régions économiques de la province visitées par notre comité comme suit:

Région du Bas Saint-Laurent et Gaspésie 1

- 1 - Association des Stations de Service de Matane

Régions Chicoutimi et Lac Saint-Jean 2

- 2 - Association des Détaillants de Hauterive
- 3 - Chambre de Commerce régionale du Saguenay et de Chicoutimi
- 4 - Chambre de Commerce de Chicoutimi
- 5 - Association professionnelle des marchands de Chicoutimi
- 6 - Le Syndicat National des Commis comptables d'Alma
- 7 - Fraternité des Détaillants d'Essence du Saguenay - Lac St-Jean

Région de Québec 3

- 8 - La Chambre de Commerce de Québec
- 9 - La Chambre de Commerce Régionale de Québec, Montmorency et Charlevoix
- 10 - La Chambre de Commerce - Chaudière - Etchemin
- 11 - La Chambre de Commerce Senior Notre-Dame
- 12 - Association des Marchands Détaillants de la Malbaie
- 13 - Association des Marchands et Professionnels de la rue St-Jean
- 14 - Association des Marchands Détaillants du District de Québec
- 15 - Association Provinciale des Marchands d'Automobiles
- 16 - La Corporation des Bijoutiers de la Cité de Québec
- 17 - Le Centre de St-Roch Inc.
- 18 - La Fédération des Magasins Co-Op
- 19 - La Cie Parent Limitée de St-Zacharie, P. Q.
- 20 - Paul-A. Grégoire Enrg. - Disraëli
- 21 - Villeneuve Inc. (P. H.)

Région de Trois-Rivières 4

- 22 - La Chambre de Commerce de Victoriaville
- 23 - Jeune Commerce de Victoriaville
- 24 - La Chambre de Commerce de Shawinigan
- 25 - L'Association des Hommes d'Affaires de Drummondville
- 26 - La Fraternité des Détaillants d'Essence de la Mauricie
- 27 - L'Union Commerciale Mauricienne Inc.

- 28 - Carrefour Ste-Madeleine - Cap-de-la-Madeleine
- 29 - Association des Hommes d'Affaires de Trois-Rivières

Région de Sherbrooke 5

- 30 - Association des Marchands du Centre d'Achat de Sherbrooke
- 31 - Le Centre d'Achat Belvédère de Sherbrooke
- 32 - Société des Hommes d'Affaires de Sherbrooke

Région de Montréal 6

- 33 - Association des garagistes et détaillants d'Essence du Québec Inc.
- 34 - Association des Détaillants en Alimentation du Québec
- 35 - Association des Marchands d'Automobiles de Montréal
- 36 - Comité Paritaire de l'Alimentation au Détail
- 37 - Conseil Consultatif des Associations des Hommes d'Affaires de Montréal
- 38 - La Fédération du Détail et des Services du Québec Inc.
- 39 - Conseil des Salaisons du Canada
- 40 - La Chambre de Commerce des Laurentides
- 41 - La Fédération des Fraternités des Détaillants d'Essence du Québec Inc.
- 42 - L'Association des Hommes d'Affaires de St-Laurent Inc.
- 43 - L'Association des Hommes d'Affaires de St-Lambert
- 44 - L'Association des Hommes d'Affaires de Sorel
- 45 - L'Association Canadienne des Détaillants en Quincaillerie
- 46 - L'Association des Marchands du Centre d'Achat de Granby
- 47 - La Commission des Marchands de Granby
- 48 - L' A. P. A. Enrg. de Joliette (garagistes)
- 49 - Les Marchands Unis de Joliette
- 50 - Les Marchands en Quincaillerie Ltée
- 51 - Bernier Hardware Limited
- 52 - La Corporation des Horlogers Bijoutiers de la Province de Québec
- 53 - L'Institut des Brasseurs du Québec
- 54 - M.I. Variétés Inc. de St-Hyacinthe
- 55 - Plaza Mascoutaine Inc.
- 56 - La Chambre de Commerce de Longueuil
- 57 - La Coopérative Fédérée du Québec
- 58 - Dominion Stores Limited

- 59 - Shop and Save (1957) Limited
- 60 - The Great Atlantic and Pacific (A & P) Tea. C. Ltd
- 61 - La Confédération des Syndicats Nationaux

Région de Hull 7

- 62 - La Chambre de Commerce de Hull
- 63 - L'Association des Marchands Détaillants de Hull
- 64 - Plaza Principale Inc.

Région de Rouyn-Noranda 8

- 65 - La Chambre de Commerce de Rouyn-Noranda
- 66 - L'Association des Marchands Rouyn-Noranda
- 67 - Paul Corbeil Inc.

Groupe "B" (opposé à toute forme de législation)

Le nombre des établissements commerciaux ou organismes composant ce groupe est de 11 sur 78 qui ont soumis un mémoire, soit 14%. En voici les noms et le siège social pour la province:

a) Magasins à chaîne

- 1° - L'Association des Magasins à chaîne Montréal
- 2° - Steinberg Limited Montréal

b) Magasins départementaux

- 3° - Zellers Limited Montréal
- 4° - Simpsons Sears Limited Montréal
- 5° - T. Eaton Co. Ltd Montréal
- 6° - Henry Morgan Co. Limited Montréal

c) Centre d'Achat

- 7° - Fairview Shopping Center Dorval

d) Chambres de Commerce

- 8° - The Montreal Board of Trade Montréal
- 9° - La Chambre de Commerce de Montréal Montréal
- 10° - La Chambre de Commerce de la Province de Québec Montréal

e) Magasin général rural

- 11° - Jules A. Gagnon St-Cyrille de Wendover, P. Q.

Nous examinerons maintenant l'attitude respective qu'ont adoptée ces deux groupes sous chacun des trois aspects précités.

1 — ASPECT LÉGISLATIF

Le groupe "A", soit 67 des 78 mémoires, demande une législation; le groupe "B", soit 11 des 78 mémoires, rejette toute législation.

Groupe "A" (favorable à une forme de législation)

Ce groupe demande une législation originant directement du gouvernement de la province, et dont l'observance intégrale serait garantie par un organisme approprié.

Les partisans de ce postulat édifient leur thèse sur une argumentation qui se résume ainsi:

La prospérité commune, que doit en définitive promouvoir toute entreprise, ne se conçoit pas indépendamment des personnes dont la société est composée. Elle se réalise par elles et pour elles.

Dans toute entreprise, trois catégories de personnes sont concernées:

- 1) L'entrepreneur-propriétaire (il a droit à la rémunération de son travail, ainsi qu'à la conservation et à une juste rémunération de son capital);
- 2) Le consommateur, client actuel ou éventuel (il a droit au juste prix dans l'obtention de biens propres à satisfaire ses besoins);
- 3) Le travailleur (il a droit à de justes conditions de travail).

Ces forces composantes qui exercent leur activité diversifiée dans le secteur du commerce ne peuvent donner leur plein rendement réciproque que sous l'influence d'un agencement harmonieux, imprégné de la sauvegarde de la justice distributive et commutative. La liberté de chaque catégorie s'estompe là où celle de l'autre prend forme.

Théoriquement, le mariage de ces activités pourrait s'épanouir d'une façon homogène par une entente réciproque. Les déficiences de la nature humaine viennent toutefois détruire cet équilibre rationnel. L'expérience pratique démontre la nécessité d'une intervention législative pour synchroniser sur une même longueur d'ondes les droits et devoirs des parties intéressées. A défaut de législation, l'incohérence s'infiltré à tous les paliers du monde commercial et des luttes sourdes viennent fausser le jeu d'une concurrence saine et loyale.

Sur les 67 mémoires de ce groupe "A", 64 n'expriment aucune réticence sur ce besoin d'une législation provinciale directe d'heures-cadres.

Selon eux, le gouvernement provincial doit reprendre les pouvoirs délégués aux corporations municipales d'établir dans leur territoire des heures-cadres pour l'opération des établissements commerciaux.

Les principales raisons à l'appui de leurs demandes sont les suivantes:

— La représentation la plus fréquemment répétée est l'inaction évidente, de la grande majorité des corporations municipales qui ne se sont pas prévaluées des pouvoirs qu'elles avaient en la matière, soit par négligence, par réticence, par la divergence des multiples pressions subies ou à cause d'intérêts spécifiques, jointe à l'impossibilité des autres municipalités d'uniformiser leurs réglementations respectives, impossibilité résultant de causes analogues aux causes de l'inaction des premières.

— On signale l'aggravation, de jour en jour, des conséquences de la disparité des heures-cadres, pour des municipalités limitrophes ou régions métropolitaines résultant du développement de l'expansion des agglomérations urbaines et du fait que les effets des distances sont minimisées de plus en plus à notre époque.

— Malgré l'existence du règlement de la corporation de Montréal Métropolitain, des marchands de ce territoire semblent souffrir de la disparité des règlements ou de l'absence de règlements, dans les municipalités du contour de l'Ile-de-Montréal.

Dans plusieurs de ces cas, souligne-t-on, cette disparité des heures-cadres semble établie dans un but compétitif qui ne tient aucun compte des besoins de la population et encore moins des intérêts de l'ensemble des commerçants et ce chaos ne pourrait bénéficier qu'aux grandes entreprises à succursales multiples qui d'ailleurs, pour un bon nombre, désirent le maintien, en fait, de cette disparité dont ils auraient l'assurance même en l'absence de toute législation ou réglementation.

On prétend que cette compétition de disparité des heures-cadres peut être suscitée aussi par diverses autres raisons comme par exemple la répartition de la taxe de vente provinciale. Nous citons textuellement un cas typique (Chambre de Commerce de Victoriaville, mémoire p. 6).

- 2 - "Cela a aussi de nettes implications dans le domaine de la **taxe de vente** provinciale pour les municipalités touchées par cette concurrence déloyale. Il est connu que certaines villes, frappées par l'appât des revenus éventuels de la taxe de vente, ferment les yeux sur ces dangers

économiques - dont elles ne sont pas exemptes éventuellement - et adoptent un règlement municipal autorisant l'ouverture des centres d'achats aux heures et aux soirs réclamés par les instigateurs de ces projets.

- 3 - Il est connu aussi que ces derniers pratiquent souvent une certaine forme de **chantage** en brandissant un dilemme, à savoir: si vous n'accédez pas à nos demandes nous nous établirons dans la périphérie et vous perdrez cette source de revenus."

On a même mentionné, devant le comité, que des officiers municipaux se sont engagés à ne pas adopter de règlement d'ouverture et de fermeture, tant et aussi longtemps qu'ils seraient en fonction aux fins d'attirer un centre commercial ou un magasin à chaîne de détail.

On signale la faillite et la répétition de ces violations des règlements municipaux qui peuvent exister. Bref, il semble bien que ce soit, dans ce domaine, un désordre complet et ruineux pour l'ensemble du commerce de détail. En conséquence, les mémoires par leur sérieux et par leur nombre (67/78) réclament la garantie de l'efficacité et de l'observance d'une nouvelle législation.

Les principaux motifs qui militent en faveur de cette intervention provinciale directe se résument ainsi:

A) Nécessité de l'impartialité et de l'objectivité d'une réglementation qui se doit de couvrir toutes les entreprises commerciales situées dans une même région économique;

B) Sauvegarde du bien commun dont les éléments constitutifs débordent les frontières des municipalités;

C) Efficacité de la loi dont l'application relève d'un organisme à pouvoirs très précis qui en assurent le respect intégral.

Le groupe "A" (favorable à une forme de législation), à l'exception de 3 organismes ou compagnies dont il sera traité ultérieurement, est unanime à recommander fortement et de façon très urgente la création et l'organisation d'un appareil de contrôle à l'échelle provinciale dont la fonction sera:

a) de voir à la bonne application de toute nouvelle législation sur les heures-cadres, c'est-à-dire de rendre la loi efficace et son observance aussi intégrale que possible.

b) d'étudier et de réglementer sur les cas d'espèces qui seront nombreux, importants et fréquents.

EX: les modalités concernant des régions touristiques, les entreprises de service, vendeurs d'automobiles, détaillants d'essence, etc . . . , d'étudier et d'établir une classification sérieuse des différents genres de commerce de détail, de gros et de service, d'enquêter sur les plaintes et de voir à recommander l'imposition des pénalités prévues dans la loi, etc . . . Finalement, d'étudier la nouvelle législation et à la lumière de l'expérience (rodage) faire les recommandations, s'il y a lieu, pour l'améliorer. Le tout étant placé sous la juridiction d'un ministre désigné.

Egalement, nous devons signaler que les 3 derniers organismes ou compagnies de l'énumération de ce groupe "A" (favorable à une forme de législation) ont opté, dans leurs mémoires, pour le statu quo. Le comité se croit bien fondé de les laisser tout de même dans ce groupe, tout d'abord parce qu'ils désirent, au départ, une réglementation, mais à l'échelle municipale. De plus, lors des audiences ils n'ont pas manifesté de réticence à l'établissement d'une réglementation régionale pourvu que les conditions prévalant présentement dans leur localité soient maintenues.

Ces 3 organismes ou compagnies sont localisés dans des régions différentes de la province. Leur désir provient principalement d'intérêts particuliers ou de conditions locales et régionales très particulières.

En outre, ils soulignent la complexité et la multiplicité des besoins du consommateur, variables selon ces localités. Conséquemment, une politique de décentralisation la plus poussée, basée sur la politique actuelle est la seule, selon eux, susceptible de satisfaire les besoins des commerçants. Selon eux, un territoire municipal ou régional, constitue une entité économique. En conséquence, les mêmes règles devraient s'appliquer à tout ce territoire.

Conclusion

Le commun dénominateur qui ressort de ce groupe "A" (favorable à une forme de législation) s'établit ainsi: LA MISE EN VIGUEUR D'UNE LÉGISLATION PROVINCIALE ET LA CONSTITUTION D'UN ORGANISME GOUVERNEMENTAL APPROPRIÉ POUR EN GARANTIR L'OBSERVANCE INTÉGRALE.

Citations

Il est à propos à ce stage de mentionner quelques-unes des affirmations les plus marquantes extraites dans les 67 mémoires du groupe "A".

— **La Chambre de Commerce de Québec** (lettre p.2)

“L'idée d'un règlement provincial qui obligerait les établissements à fermer leurs portes le samedi à 1h p.m. serait peut-être le compromis le plus acceptable.”

— **The Great Atlantic and Pacific Tea Company Ltd** (p. 1)

“It is our desire to see and we recommend a uniform pattern of hours of business so as to achieve the necessary economy of operation and, at the same time, provide for our employees a uniform pattern of opening and closing hours of retail establishments in the Province of Quebec.”

— **Dominion Stores Limited** (pp. 1 et 4)

“L'uniformité des heures d'ouverture et de fermeture des magasins est désirable afin de supprimer la concurrence injuste et des embarras pour le public.

Nous proposons que la seule autorité législative en la matière soit le gouvernement provincial et que l'observance de la loi relève des autorités provinciales.”

— **Association des Détaillants en Alimentation du Québec Inc.**
(p. 5 résumé et pp. 14, 15 mémo)

“Le désordre actuel conduit aux conséquences suivantes: les grands monopoles, en exigeant la liberté du commerce comme ils l'entendent, font croire qu'ils veulent répondre aux besoins de la demande, quand, en fait, ils ne veulent qu'une chose: déplacer le pouvoir d'achat à leur avantage. De grandes entreprises se ressentent vivement de la résistance acharnée qu'offre l'entreprise privée au Québec.

Et pour briser cette résistance, on fait appel à cette sorte de liberté que l'on retrouve plutôt dans la jungle. Naturellement pour habiller déceamment l'argumentation et prendre à témoin la masse des consommateurs on proclamera que ce sont les consommateurs eux-mêmes qui exigent la prolongation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux à cause de la coïncidence des heures d'affaires et des heures de travail de l'industrie. Et pourtant, comment concilier cette affirmation avec la réalité quand on sait que dans l'industrie et les bureaux d'affaires, on réclame des semaines de travail de plus en

plus courtes. Au fond, on ne recherche qu'une chose, déplacer le pouvoir d'achat. Et pour ce faire tout est étudié en fonction d'attirer le consommateur. En vue de quoi? d'un seul objectif: - l'augmentation des profits. La théorie du "service social" n'est qu'un camouflage publicitaire. "Le producteur ne cherche pas à "servir" le consommateur mais à réaliser le maximum de profit" (Introduction à la politique, p. 375, de Maurice Duverger). Les habitudes du consommateur, ses nouvelles tendances, l'évolution du commerce originent des officines des grandes entreprises. Ce n'est pas l'ouvrier, la ménagère, le commis de bureau, l'instituteur et tous les autres qui sont les auteurs de la transformation du commerce, qui ont inventé toute la stratégie de la vente. En somme, la masse suit mais ne précède jamais."

— **Les Chambres de Commerce de la Région des Bois Francs et La Chambre de Commerce de Victoriaville** (pp. 1 et 2)

"Le marasme toujours de plus en plus profond dans lequel est plongé le commerce de vente au détail exige, avec urgence, que l'équilibre soit rétabli si l'on ne veut pas que cette anomalie, qui va toujours en s'accroissant, n'entraîne la disparition ou la fermeture d'un nombre plus grand de petites ou moyennes entreprises.

Nous croyons fermement que certaines entreprises commerciales disposant de capitaux considérables exercent présentement une concurrence déloyale en abusant nettement dans le domaine des heures d'ouverture et de fermeture."

— **La Confédération des Syndicats Nationaux** (pages)

"La Confédération des Syndicats Nationaux favorise, (2)
en matière d'heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux, une réglementation générale et d'ordre public sous forme d'ordonnance unique s'étendant à toute la province.

Sous forme de règlements municipaux ou de décrets, (3)
la réglementation actuelle des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux ne donne pas satisfaction et ne réussit pas à contenir la concurrence dans de justes limites.

Les habitudes de la clientèle, répète-t-on souvent, inspirent des craintes aux commerçants. Cette raison est souvent invoquée à l'encontre de la réglementation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux. (4)

Les faits, pourtant, révèlent que la situation change. (4) Dans nombre de commerces on ouvre deux soirs par semaine et le samedi prend de moins en moins d'importance. Cette situation relativement nouvelle s'explique parce que, règle générale, dans les principales industries et dans les services importants la semaine régulière de travail est de quarante heures (40), parfois moins. Une foule de gens ou bien vont se reposer en campagne en fin de semaine ou bien restent tranquillement chez eux. Tous ces gens forment la clientèle des commerçants et il n'y a pas lieu de croire qu'ils ne feront pas leur part pour assurer une vie plus humaine aux commerçants et à leurs employés. Ce serait économiquement sain et socialement juste. Seulement un faible pourcentage de la clientèle ne changera ses habitudes quant aux heures de fermeture, que si une réglementation publique l'y oblige."

Finalement, ces 45,000 marchands de détail indépendants concluent qu'il est vital pour eux d'établir une loi provinciale qui instituera et réglera à l'échelle de la province des heures d'ouverture et de fermeture raisonnables et équitables pour tous.

Groupe "B" (opposé à toute forme de législation)

Ce groupe de 11 mémoires prend une position diamétralement opposée et réclame "l'exercice libre du commerce" sans aucune législation ni réglementation "d'heures-cadres".

Selon les tenants de ce principe, toute décision relative à des heures-cadres ou à des heures d'ouverture et de fermeture du commerce relève exclusivement de l'entreprise privée qui, seule, est en mesure de juger les besoins économiques de la population qu'elle dessert. Dans leur opinion, le terme législation implique le concept de contrainte, de restriction, d'entrave à un acte orienté vers le bien commun; donc, inacceptable à sa face même.

D'aucuns préconisent le respect du dynamisme de la vie communautaire, car les établissements commerciaux ne trouvent leur raison d'être que dans la satisfaction des besoins du consommateur. En conséquence, ils doivent être disponibles au moment où on en a besoin.

Selon une autre source, les commerces devraient bénéficier de la possibilité d'heures d'affaires illimitées, surtout en considération de **"l'importance des fonds investis"**. On prétend même que cette rentabilité de l'investissement est strictement dépendante du degré de liberté d'exploitation dont devraient jouir les entreprises commerciales.

Par ailleurs, d'autres sont d'avis que toutes les fonctions de gestion dans le commerce au détail ou dans tout autre secteur de la collectivité d'affaires, devraient être libres de toute ingérence gouvernementale, sauf dans les cas où l'intérêt public est menacé ou lésé. Il revient aux administrateurs des entreprises de prendre les décisions qu'imposent les conditions du marché.

Quelques-uns soulignent la complexité des besoins du consommateur, variables selon les localités. Ainsi, une politique de décentralisation administrative est la plus en mesure de respecter les désirs véritables de la population, sans la nécessité de recourir à quelque réglementation que ce soit.

D'autres affirment que dans plusieurs villes canadiennes on a relevé des expériences regrettables découlant de l'action des municipalités tentant de mettre en vigueur des règlements de fermeture des magasins. L'application d'une telle réglementation s'est avérée inefficace.

Finalement, en des termes énergiques, certains assurent que ce serait recourir à des méthodes discriminatoires contre les commerçants eux-mêmes que de limiter les heures d'affaires par des "heures-cadres".

Conclusion

Cette symphonie de recommandations dégage le thème suivant: **AUCUNE LÉGISLATION NE DOIT RÉGLEMENTER LA DURÉE DE L'EXPLOITATION DES COMMERCES.**

Citations

Les citations suivantes provenant de mémoires présentés par quelques organismes ou maisons de vente au détail du groupe "B", précités appuient cette philosophie.

— Zeller's Limited (pp.2 et 5)

"Zeller's Limited is opposed to the governmental regulation of store hours in any form.

The business of selling merchandise at retail is a lawful activity and no one in a free country should be res-

trained from doing what he has a lawful right to do unless it is definitely shown that such restriction is in the public interest.

Sufficient has been said to demonstrate that the regulation of store hours by its very nature is discriminatory. To preclude shopping on certain days or at certain hours, discriminate against those merchants who can profitably do business on those days or at those hours, and discriminate likewise against those members of the public who prefer to shop at such times."

— **Henry Morgan Co. Limited** (p.5)

"We wish to again state our opposition to any governmental control of store hours and to emphasize our recommendation that there should be no controls whatsoever on store hours."

— **La Chambre de Commerce du District de Montréal** (p. 11)

"La Chambre de Commerce du District de Montréal pose le principe que les établissements commerciaux ne trouvent leur raison d'être que dans la satisfaction des besoins du consommateur. En conséquence, ils doivent être disponibles au moment où on en a besoin."

— **L'Association des Magasins à chaîne du Québec** (pp. 1 et 2)

"Les détaillants devraient ouvrir lorsque la clientèle l'exige. Des heures plus longues aident aussi plusieurs détaillants à augmenter leurs revenus. Pourtant, il ne faut pas craindre les abus car ils n'ouvriront pas leurs magasins si ce n'est pas profitable.

Une réglementation d'Etat ouvrirait la porte aux pots de vin, à la fraude, aux pressions et au patronage. Les municipalités importantes pourraient plus facilement faire valoir leurs vues."

11 — ASPECT COMMERCIAL

Groupe "A" (favorable à une forme de législation)

Dans le même ordre, ce groupe fait part au Comité de sa philosophie sur l'étendue et sur l'uniformisation des "heures-cadres" par le gouvernement de la province, soit à la grandeur de la province, soit par régions économiques.

Selon eux, il ne serait pas rentable que tous les commerces restent ouverts tous les soirs de la semaine ou de très longues heures; car il est évident que dans une région donnée, sur la base d'une période donnée, l'ensemble des établissements commerciaux ne peuvent vendre que jusqu'à concurrence du pouvoir d'achat dont peut disposer l'ensemble des consommateurs (résidents ou non) de cette région.

Aussi, préconise-t-il la fixation d'"heures-cadres" dont l'observance doit être rigoureusement respectée par tous les commerces assujettis, "heures-cadres" ou heures d'affaires maximum qui, bien que délimitées, n'en seraient pas moins raisonnables et suffisantes au public pour lui permettre d'utiliser tout son pouvoir d'achat.

Autrement, cette compétition des plus longues heures d'affaires possibles s'avère une arme de combat déloyale et fausse le principe de la saine concurrence, et cela non seulement au détriment des marchands eux-mêmes mais aussi au grand préjudice des consommateurs et des employés.

Ce groupe insiste sur le fait qu'il respecte intégralement le principe de l'entreprise privée et de la liberté du commerce, mais selon ces marchands et organismes, la liberté du commerce ne doit pas être une jungle où le plus fort, par le simple fait de sa puissance financière, réussira à plus ou moins brève échéance à effacer les petits ou moyens commerçants par tous les moyens possibles. Cela ne doit pas être non plus une licence accordée à certains commerçants de faire exactement, ou encore, tout ce qu'ils veulent, sans respecter les droits et privilèges des autres.

Les hommes d'affaires québécois ne sont pas encore tellement implantés dans les grandes entreprises de vente au détail. Leurs activités, en général, se limitent aux petites ou moyennes entreprises. Ils demandent que ces petites et moyennes entreprises survivent car elles sont d'une richesse inestimable pour le Québec. Elles représentent un apport essentiel au développement du Québec.

Une politique gouvernementale doit contribuer, entre autres, à la promotion économique du commerce indépendant. Elle doit

le sauvegarder parce qu'il constitue un facteur de prospérité ethnique et un élément de concurrence essentiel. En un mot, aujourd'hui, le jeu de la liberté du commerce, pour être maintenu, doit trouver un modérateur qui ne peut être nul autre que l'Etat. Car plus l'appareil commercial se concentre, plus ses éléments, les prix, la qualité, etc . . . ont tendance à refléter des situations de monopoles créées, ici et là, par l'élimination verticale et horizontale des concurrents.

La concurrence, pour le groupe "A", est un principe sur lequel les établissements doivent bâtir leur commerce et l'améliorer en vue d'inciter le public consommateur à acheter les produits offerts. Une saine concurrence est à la base d'un régime démocratique et elle est le stimulant nécessaire à la survie et à la vitalité du commerce. C'est encore cette concurrence qui pousse les marchands à rivaliser d'adresse dans l'obtention du marché en utilisant les services d'experts en aménagement, en présentation du produit, en annonce honnête et en psychologie de la vente.

Toutefois, cette dépense d'énergie, de capitaux et de main-d'oeuvre deviendra une perte complète, si, cette saine concurrence n'a plus libre cours. La liberté totale ou la disparité imposée dans les heures d'affaires maximum ne respecte pas le concept de la libre concurrence, la liberté totale de commerce devient un moyen des plus efficaces et des plus sûrs pour éliminer les petites et les moyennes entreprises du champ de la concurrence.

Enfin, selon eux, les intérêts des marchands, des employés et du public acheteur ne sont pas incompatibles; au contraire, ces intérêts respectifs dépendent les uns des autres et doivent s'équilibrer mutuellement. Le public acheteur serait satisfait s'il peut se procurer les produits désirés à des heures raisonnablement réparties et limitées. L'intérêt du marchand, serait de mettre en vente, au meilleur prix possible, des marchandises répondant aux besoins et au goût du client, lequel à son tour sera servi ou assisté par des employés compétents et alertes, heureux de travailler dans des conditions convenables.

Groupe "B" — Sous le même aspect COMMERCIAL, le groupe B (opposé à toute forme de législation) étale des perspectives contraires.

Selon ces tenants, il est impossible d'arrêter un régime d'heures-cadres, vu la diversité des établissements commerciaux et la multitude des besoins de la population, qui se manifestent inopinément et spontanément. A leur point de vue, une réglementation est la résultante d'un compromis, agissant comme catalyseur entre éléments disparates.

Poussant ce raisonnement à ses limites, certain mémoire affirme que la non réglementation présente des avantages au niveau des produits et des entreprises. Pour justifier cette assertion, on évoque l'impossibilité d'appliquer une réglementation à des détaillants qui vendent des marchandises étrangères à la spécialisation de leur commerce: les supermarchés offrent des produits alimentaires et des articles de beauté, les quincailliers vendent des jouets et des articles de sport, etc., etc.

Enfin, d'autres soutiennent que des restrictions législatives arbitraires sont incompatibles avec les exigences économiques. A leurs yeux, il est fallacieux de soutenir que les petits marchands seraient désavantagés sans la présence d'une législation d'heures-cadres. Cette faiblesse leur apparaît inexistante puisque le petit magasin opère sur un plan personnel et dessert un petit groupe de clients réguliers, recrutés habituellement parmi son entourage.

Bref, ce groupe de mémoires préconisent des heures d'achats illimitées qui soient soumises au bon vouloir du public et des commerçants, sans aucune contrainte législative.

Citations

(Association des Magasins-Chaîne du Québec page 3)

“Les achats par impulsion sont perdus à tout jamais si les établissements sont fermés. Nous désirons ouvrir le plus d'heures propices plutôt que le plus grand nombre d'heures”.

(Steinberg Limitée p. 78)

“ . . . , nous assistons, depuis la fin de la seconde guerre, à une tendance parmi les détaillants de diversifier leurs produits, c'est-à-dire qu'ils vendent, en plus des articles traditionnels à leur commerce, d'autres marchandises toute réglementation crée un régime d'exception.

L'absence de réglementation ne signifie pas pour autant que tous les commerces seraient ouverts 24 heures par jour.

Les magasins s'ajusteraient au besoin de leurs clients”.

(Fairview Shopping Centres Ltd. p. 2)

“Notre expérience démontre que le petit détaillant peut beaucoup mieux réussir que le gros, si ses méthodes sont à la page, si son établissement est moderne et s'il administre efficacement son magasin, de façon générale.

La limitation des heures d'affaires se traduit par une diminution des profits pour ces marchands progressifs."

(La Chambre de Commerce du district de Montréal p. 11)

18.— "... la Chambre... pose le principe que les établissements commerciaux ne trouvent leur raison d'être que dans la satisfaction des besoins du consommateur. En conséquence, elles doivent être disponibles au moment où on en a besoin."

III — ASPECT SOCIAL

Compte tenu des caractéristiques fondamentales particulières au milieu commercial, on a fréquemment donné une interprétation imprécise et inexacte aux termes "Heures de travail" et "Heures d'affaires".

Plusieurs mémoires imputent le désordre actuel à l'usurpation des termes "Heures de travail" et "Heures d'affaires" dans la Loi des décrets de Convention collective.

Ces deux (2) expressions impliquent des notions différentes non seulement de durée mais également de destination. Les "Heures d'affaires" désignent la période d'exploitation de l'entreprise reliée à la rentabilité et aux besoins du consommateur et les "Heures de travail" déterminent la durée des services du personnel, ce qui, par voie de conséquence, peut avoir une certaine influence sur les "Heures d'affaires".

L'article 9 de la Loi des décrets de Convention collective permet au Lieutenant-gouverneur en Conseil de déterminer, à certaines conditions, les heures de début et de cessation de travail pour les salariés et les jours ou parties de jour non ouvrables des établissements.

Un certain nombre d'organismes désapprouvent ce pouvoir accordé au Lieutenant-gouverneur en Conseil, de légiférer dans ce domaine par le truchement des décrets.

Pour illustrer ce point de vue, nous reproduisons ci-dessous, des extraits des mémoires soumis par les associations ou entreprises les plus représentatives:

— **La Chambre de Commerce du district de Montréal** (pp. 8, 2, 4 et 5)

"Les heures de travail" ont trait au bien-être et au respect individuel des travailleurs, alors que les "heures d'affaires" elles, ont trait à la vie des entreprises ainsi qu'au

besoin des consommateurs. De sorte que les normes pertinentes aux "heures d'affaires" devraient être du ressort d'un seul ministère, savoir le Ministère du Commerce et de l'Industrie et les normes pertinentes aux "heures de travail" ne devraient concerner qu'un seul ministère, savoir le Ministère du Travail."

— **La Chambre de Commerce de Québec**

"Il est arrivé à diverses occasions qu'un groupe d'employeurs et d'employés se soient servis de la Loi de l'extension des Conventions collectives pour régler les heures d'ouverture et de fermeture des magasins de toute une localité.

La Chambre s'oppose énergiquement à cette procédure qui, selon elle, fausse le principe même de cette Loi, laquelle vise d'abord à procurer aux employés de meilleures conditions de travail."

— **La Confédération des Syndicats Nationaux** (pp. 3, 6)

"Sous forme de règlements municipaux ou de décrets, la réglementation actuelle des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux ne donne pas satisfaction et ne réussit pas à contenir la concurrence dans de justes limites... il ne faut pas confondre, cependant, les heures régulières de travail avec le total des heures de commerce."

— **The T. Eaton Co. Limited**

— **The Robert Simpson Montreal Limited**
Simpsons Sears Limited (p. 3)

"... il importe de distinguer nettement entre la législation ouvrière telle quelle, et celle relative aux heures de fermeture des établissements commerciaux. Ce sont là deux (2) domaines distincts. Les heures durant lesquelles un magasin peut chaque jour demeurer ouvert constituent un domaine entièrement distinct de celui relatif au nombre d'heures de travail qu'un employé est appelé à fournir. Dans cette optique, ce serait desservir les intérêts de toutes les personnes concernées que d'introduire des restrictions sur les heures d'affaires des établissements commerciaux dans la législation régissant les heures de travail des salariés."

— **Dominion Stores Limited** (p. 4)

“De plus, nous prétendons que la présente situation déplorable demeurera aussi longtemps que la Loi des Conventions collectives ne sera pas modifiée de manière à restreindre l’effet des décrets des Comités paritaires aux seuls gages et heures de travail des employés et à assurer que ces décrets ne s’appliquent pas aux heures d’ouverture et de fermeture des magasins comme tels.”

— **Steinberg Limited** (p. 13)

“L’utilisation par le Ministère du Travail de cet article “9” (Loi des décrets de Convention collective) comme base principale de solution au problème des heures de travail, l’amène à poser des gestes qui sont à l’encontre des intérêts de l’ensemble des employeurs, de la main-d’œuvre et du consommateur.”

— **Association des Marchands détaillants du district de Québec Inc.**

(pp. 10, 13)

“Toute législation provinciale touchant de près ou de loin la délimitation des heures d’ouverture ou de fermeture des établissements commerciaux devrait être refondue et codifiée... Souvent, l’extension juridique d’une Convention collective de travail (n’) est accordée qu’à un secteur donné à l’intérieur d’une région économique étant donné la faiblesse des parties contractantes.”

En corollaire des impératifs contenus dans les mémoires, le concept des “heures d’affaires” a suscité des commentaires sur la durée du travail quotidien et hebdomadaire.

A tous les paliers de l’économie, la semaine d’heures de travail accuse des contractions de plus en plus marquées. Au niveau de l’industrie, la semaine de quarante (40) heures de travail est généralisée. Dans le monde commercial, sauf de louables exceptions, les heures de travail s’échelonnent entre trente-sept (37) heures et cinquante (50) heures par semaine.

L’interdépendance des “heures d’affaires” et des “heures de travail” est d’une évidence “à priori”: aucun commerce ne saurait opérer sans la présence du personnel requis. Par voie de conséquence, la juste reconnaissance des congés mérités par les employés et les commerçants eux-mêmes ne saurait s’improviser.

A cause du nombre considérable d'heures au cours desquelles les employés sont appelés à travailler, ces derniers bénéficient ordinairement d'un congé durant la semaine. En dépit de ces heures de détente accordées aux diverses catégories de personnes qui oeuvrent dans les entreprises commerciales, il n'en demeure pas moins que la synchronisation de ces heures de liberté est souvent irréalisable.

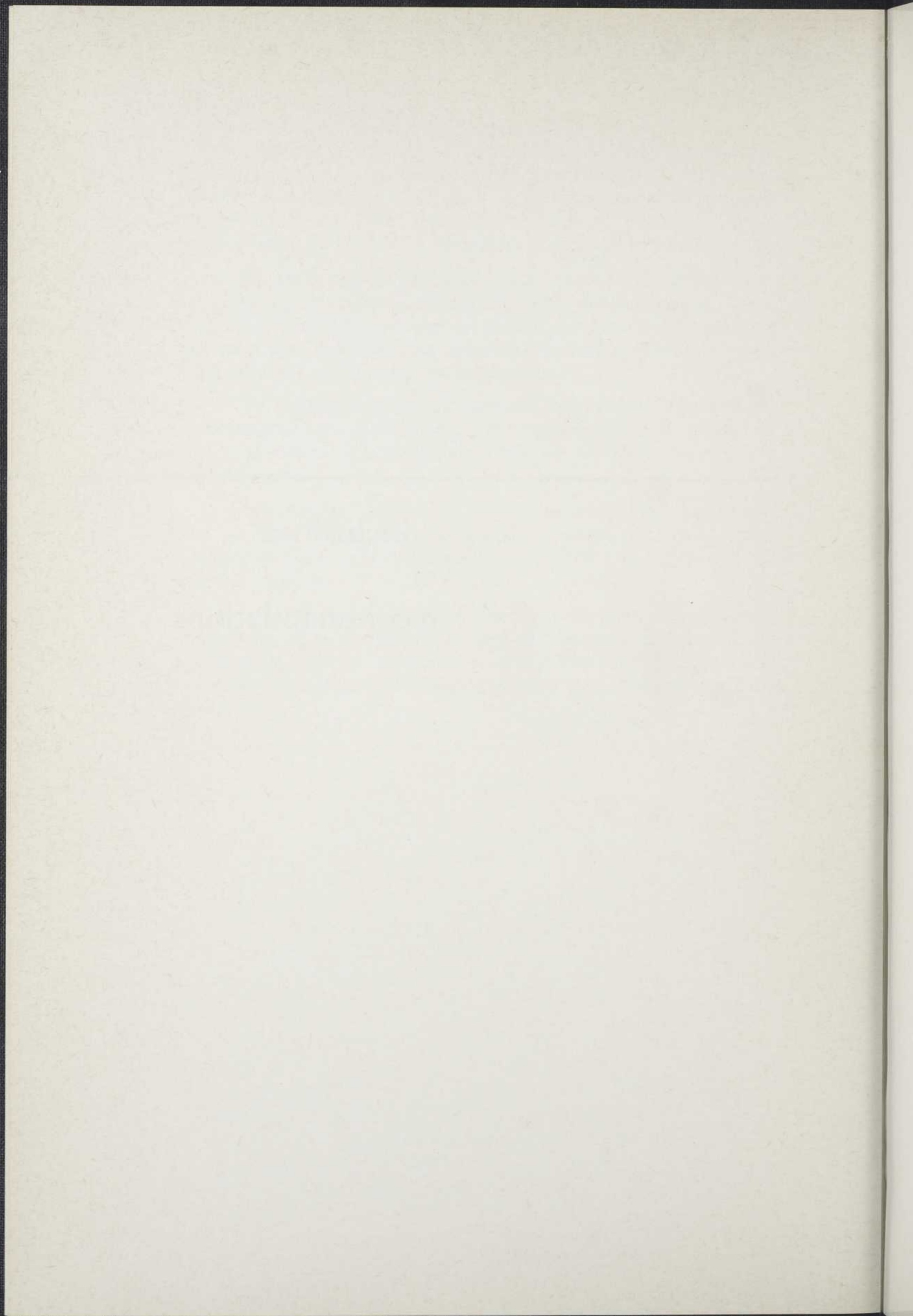
De ce fait, les entreprises commerciales, à des degrés variables, ressentent un véritable préjudice dans leur fonctionnement normal et légitime. Dans cette optique, un certain nombre de mémoires ont solutionné cette anomalie, en suggérant la diminution des "heures d'affaires", tant quotidiennes qu'hebdomadaires.

Certains suggèrent la fermeture pure et simple des établissements commerciaux, soit le lundi, soit le mercredi, soit le samedi. Ce faisant, le secteur commercial opérerait sur une base de cinq (5) jours ouvrables.

D'autres préconisent que tous les commerces cessent leurs activités durant une période de quarante-huit (48) heures consécutives, fixées préférentiellement à parts égales à la fin et au début de chaque semaine.

L'application de cette formule aurait pour effet de libérer les employés et le propriétaire de tout établissement commercial durant deux (2) journées consécutives, ce qui leur permettrait de bénéficier d'un repos légitime et d'organiser leurs loisirs comme tout autre citoyen.

conclusions
et
recommandations



CHAPITRE V

Conclusions et recommandations

Dans le chapitre précédent, nous avons fait ressortir les lignes maîtresses pertinentes se dégageant des mémoires et de l'audition de tous les intéressés qui ont su saisir l'occasion d'exposer leur point de vue au Comité.

Nous avons fait une analyse impartiale de ces représentations et nous en avons retenu et exposé la substance selon leur importance et leur provenance territoriale.

Signalons, en passant, que cette étude nous a permis de toucher du doigt le problème du développement progressif des centres commerciaux de banlieue et de ses graves conséquences pour tous les marchands des municipalités limitrophes.

PREMIÈRE RECOMMANDATION

Retrait aux corporations municipales de ce pouvoir de réglementation

CONSIDÉRANT que le comité est convaincu que les corporations municipales sont **impuissantes** à solutionner le problème des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux pour les principales raisons suivantes:

- 1 — Un nombre trop considérable de municipalités, par négligence, par réticence, par intérêt particulier, par indécision devant la divergence des pressions subies, ne se sont pas prévaluées de ce privilège de légiférer dans ce domaine;
- 2 — Nombre de règlements municipaux sur les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux ont été conçus dans un but compétitif, une municipalité trouvant fréquemment un intérêt particulier à élargir ces heures, sans tenir compte des règlements en vigueur dans les municipalités voisines;

- 3 — Des municipalités, à la grande stupéfaction du comité, semblent s'être abstenues à promulguer une réglementation, dans le but de favoriser l'établissement d'un centre commercial ou d'une succursale d'une chaîne de magasins de détail. Ce faisant, elles toléraient ainsi, dans la pratique, l'existence d'heures d'affaires trop longues et non compétitives pour bon nombre de commerçants de cette même municipalité et de municipalités environnantes;
- 4 — D'autres corporations municipales ont réglementé de bonne foi sur le sujet, mais, leur champ d'action était forcément trop restreint eu égard aux limites territoriales de la municipalité. Les effets qui se manifestent à l'extérieur de ses limites échappèrent inévitablement à leur contrôle. Cette réglementation fut édictée exclusivement en fonction des besoins des commettants des dites municipalités;
- 5 — Dû à l'abstention d'une municipalité de réglementer en la matière, ou dû au fait qu'une autre municipalité, limitrophe, ait édicté une réglementation dans un but compétitif, il en est résulté une disparité d'heures d'affaires effarante à travers toute la province. Cette disparité est souverainement injuste pour les commerçants;
- 6 — De plus, nous sommes croyablement informés que diverses municipalités d'une région donnée ont fait de sérieuses tentatives d'entente et d'uniformisation des heures d'affaires de leurs commerces par leurs règlements respectifs et, malheureusement, ces efforts se sont avérés infructueux.

CONSIDÉRANT que 67 mémoires des 78 affirment que le système actuel est absolument **inadéquat** et **inefficace**.

POUR CES MOTIFS, le Comité **recommande unanimement**:

que le gouvernement provincial récupère le privilège consenti aux municipalités de réglementer les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux du Québec.

DEUXIÈME RECOMMANDATION

Législation Provinciale d'“heures-cadres”

CONSIDÉRANT que le Comité a la conviction profonde que l'absence de **réglementation d'heures-cadres** d'exploitation des commerces à travers la province conduirait vite à la fin, non seulement, de quelques magasins, mais d'une grande proportion des établissements commerciaux indépendants du Québec.

CONSIDÉRANT que le Comité est conscient que l'économie de notre régime d'entreprise privée, spécialement dans le domaine qui retient notre attention, implique une **double liberté**:

- 1 — Liberté de commerce pour tous;
- 2 — Liberté pour le consommateur d'exercer son pouvoir d'achat comme il l'entend.

CONSIDÉRANT que le Comité est d'opinion que cette liberté de vendre pour le commerçant, et d'acheter pour le consommateur, n'implique pas la possibilité d'exercer cette liberté à **toute heure du jour ou de la nuit** (comme on le réclame en certains milieux); pour les raisons suivantes:

- 1 — Selon les règles de notre régime d'entreprise privée, cette double liberté implique nécessairement la **concurrence**.
- 2 — Le concept “concurrence” en lui-même implique l'**opération simultanée** et tout au moins, dans la pratique, la possibilité de ce concours simultané; de sorte que si des commerces opèrent 14 heures par jour, alors que d'autres dans la même catégorie ne peuvent concourir, à la suite de causes irraisonnables et hors de leur contrôle, que 10 heures par jour, il devient évident que la concurrence est ainsi sapée à sa base et entièrement faussée.
- 3 — Il en résulte, selon nous, que la **raison d'être** de la concurrence ne peut être axée sur les rapports des commerçants entre eux, mais plutôt sur les rapports des commerçants avec les consommateurs.
- 4 — L'effet de la concurrence ne doit pas permettre à un commerçant de détruire les autres commerçants; car dans ce cas, le régime de la libre entreprise n'existerait que pour se **détruire lui-même**.
- 5 — L'objectif majeur d'une saine concurrence est de faciliter la satisfaction de besoins dans la disposition du pouvoir d'achat.

- 6 — Les **éléments** fondamentaux d'une saine concurrence sont: la qualité du produit, la qualité du service et le prix.
- 7 — Pour bénéficier de cette concurrence et exercer sa liberté en toute connaissance de cause, **le réel besoin du consommateur** n'est pas d'avoir accès, à toute heure, à des magasins, mais bien d'être informé sur ces trois éléments fondamentaux d'une saine concurrence. Dès lors, il doit être protégé contre les pressions indues, contre les prix et les produits imposés par une publicité fréquemment et habilement déguisée, souventes fois soutenue par d'autres appâts artificiels, comme par exemple les timbres-primés, les tirages, les concours, les primes de toutes sortes, etc. . .

CONSIDÉRANT que pour sauvegarder notre régime de l'entreprise privée et favoriser cette saine concurrence qui en est l'âme, **une réglementation** des heures d'affaires est absolument nécessaire.

CONSIDÉRANT qu'une telle législation aura pour effet:

- 1 — D'enrayer cette course **déloyale et désordonnée** aux plus longues heures d'affaires possibles, et
- 2 — de maintenir **le bon ordre** et la stabilité dans ces activités quotidiennes de tous les commerçants.

CONSIDÉRANT, par ailleurs, qu'il ressort de façon évidente de l'ensemble de notre examen que cette matière déborde les limites territoriales des municipalités et que seule une **législation à l'échelle provinciale** est susceptible de placer tous les établissements commerciaux sur un pied de loyale concurrence.

CONSIDÉRANT, de plus, que cette **matière englobe** les intérêts et le bien-être des commerçants, des employés et du public consommateur.

CONSIDÉRANT, que le Comité est d'opinion que le seul organisme qualifié, de par l'étendue de sa juridiction territoriale, pour régler cette question avec le plus de justice et le moins d'inconvénients pour la collectivité, est le **gouvernement de la province** lui-même.

CONSIDÉRANT que les gouvernements de **quelques autres provinces** du Canada comme, par exemple, Terre-Neuve et la Saskatchewan ont jugé bon d'adopter une législation directe en cette matière.

CONSIDÉRANT que les conséquences néfastes de la présente situation s'étendent et s'aggravent **de plus en plus**, de jour en jour.

POUR CES MOTIFS le Comité **recommande à l'unanimité:**

que le gouvernement de la province de Québec

- 1) récupère le privilège consenti aux municipalités de réglementer les heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux;
- 2) adopte une législation directe provinciale en la matière.

TROISIÈME RECOMMANDATION

Législation d'"heures-cadres régionales"

CONSIDÉRANT que, comme nous l'avons déjà indiqué, la liberté et le réel besoin du consommateur **face à la concurrence** n'est pas d'avoir accès au magasin en tout temps, mais d'être informé sur le choix lucide qu'il veut faire de l'emploi de son **pouvoir d'achat**.

CONSIDÉRANT qu'il ne serait pas rentable que tous les commerces restent ouverts tous les soirs de la semaine ou de très longues heures; il est évident que dans une région donnée, dans une période déterminée, l'ensemble des établissements commerciaux ne peuvent vendre que jusqu'à concurrence du pouvoir d'achat dont peut disposer l'ensemble des consommateurs de cette région.

CONSIDÉRANT que dans un régime d'"heures-cadres" uniformes pour tous les commerces de détail, le volume du pouvoir d'achat ne fluctue en aucune façon, **le public s'adaptant** facilement à tout changement dans ce domaine.

CONSIDÉRANT qu'il est indéniable, et le chaos évident créé dans plusieurs localités par l'absence de réglementation des heures d'affaires le prouve, qu'une **trop grande liberté** dans les heures d'affaires avantage particulièrement certaines entreprises à succursales multiples. Ces dernières peuvent plus facilement disposer d'une organisation adéquate pour tenir leurs établissements ouverts durant de longues heures tous les jours ouvrables, c'est-à-dire la rotation obligatoire de personnel, etc. . .

CONSIDÉRANT que cette **trop grande liberté** favorise une concurrence additionnelle et fautive axée sur les heures d'affaires.

CONSIDÉRANT que plus les heures d'affaires sont longues, et que les employés ont besoin de congés mérités, plus la synchronisation de ces **heures d'absence au travail est irréalisable**, au préjudice de l'employeur, de l'employé et du consommateur qui exige, tout de même, un minimum de services spécialisés.

CONSIDÉRANT que cet aspect social du problème a son importance et que les employés du commerce de détail et les commerçants ont droit à un repos légitime et à des loisirs comme **tout autre citoyen**.

CONSIDÉRANT qu'une législation de cette nature tendrait à aplanir les divergences de vue entre les intéressés au niveau du secteur commercial.

CONSIDÉRANT que les besoins des commerçants, des employés et du public **varient** d'une région économique à une autre.

CONSIDÉRANT que le Comité est d'opinion que la base la plus appropriée pour la fixation des heures d'ouverture et de fermeture des établissements commerciaux est les dix régions économiques du Québec dont chacune représente une **entité économique** distincte; cette réglementation régionale est en effet celle qui présente le plus d'avantages et le moins d'inconvénients pour tous les intéressés.

CONSIDÉRANT qu'il est à propos de fixer des "heures-cadres" pour les régions économiques no 9 (Côte-Nord) et no 10 (Nouveau-Québec), même si nous n'avons pas reçu de mémoire directement de ces deux régions, afin d'**éviter des complications éventuelles**, semblables à celles que nous avons constatées dans les huit autres régions.

CONSIDÉRANT que le Comité a la conviction (appuyé en cela par 67 des 78 mémoires reçus) que si tous les établissements de commerce au détail d'une même région économique sont soumis à un **régime** d'"heures-cadres" raisonnables et **identiques**, aucun ne pourra prétendre à l'injustice.

CONSIDÉRANT que, de par sa définition, l'expression "heures-cadres" ne signifie pas heures d'affaires obligatoires, mais simplement la **période** horaire maximum durant laquelle peuvent opérer les commerces sans y être tenus.

POUR CES MOTIFS, le Comité recommande à l'unanimité:

la fixation des "heures-cadres" suivantes, comme étant les plus susceptibles de sauvegarder les droits des marchands, des employés et des consommateurs selon leur région économique respective.

| Région # 1 | Lundi | Mardi- Mercredi | Jeudi- Vendredi | Samedi | Total heures |
|--|--------------|----------------------------|----------------------------|---------------|-------------------------|
| Bas St-Laurent et Gaspésie | | | | | |
| ouverture | 8h. | 8h. | 8h. | 8h. | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 17h. | 67 |
| Région # 2 | | | | | |
| Saguenay Lac St-Jean | | | | | |
| ouverture | 8h. | 8h. | 8h. | 8h. | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 63 |
| Région # 3 | | | | | |
| Québec et région | | | | | |
| ouverture | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 60 |
| Région # 4 | | | | | |
| Trois-Rivières et région | | | | | |
| ouverture | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 60 |
| Région # 5 | | | | | |
| Sherbrooke et Cantons de l'Est | | | | | |
| ouverture | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 60 |
| Région # 6 | | | | | |
| Montréal et région | | | | | |
| ouverture | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | 8h.30 | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 60 |
| Région # 7 | | | | | |
| Outaouais Hull-Gatineau * | | | | | |
| ouverture | 8h. | 8h. | 8h. | 8h. | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 17h. | 67 |
| Région # 8 | | | | | |
| Rouyn-Noranda Témiscamingue et Abitibi | | | | | |
| ouverture | 8h. | 8h. | 8h. | 8h. | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 63 |

| Région # 9 | Lundi | Mardi- Mercredi | Jeudi- Vendredi | Samedi | Total heures |
|--------------------|-------|--------------------|--------------------|--------|-----------------|
| Côte-Nord | | | | | |
| ouverture | 8h. | 8h. | 8h. | 8h. | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 13h. | 63 |
| Région # 10 | | | | | |
| Nouveau-Québec | | | | | |
| ouverture | 8h. | 8h. | 8h. | 8h. | |
| fermeture | 18h. | 18h. | 22h. | 18h. | 68 |

* Cette région de l'Outaouais comporte un exemple typique de ces cas où des conditions territoriales spécifiques peuvent se présenter. En effet, les municipalités de Hull et de ses environs, telles que Lucerne, Deschênes, Aylmer, Pointe-Gatineau, Templeton-Ouest et ville Gatineau, font partie d'un territoire aux prises avec la sollicitation commerciale que les marchands de la ville d'Ottawa, située en Ontario, déploient auprès des consommateurs de ces municipalités, sollicitation dont l'un des moyens est basé justement sur la disparité résultant d'un surplus de leurs heures d'affaires, et qui entraîne aussi par voie de conséquence cette rivalité de plus longues heures d'affaires et la disparité de ces heures chez ces municipalités du Québec entre elles.

CAS D'EXCEPTION

Le comité **RECOMMANDE** que tous les établissements où il se fait habituellement la vente au détail, que tous les établissements de gros ou industriels où il se fait aussi la vente au détail, soient soumis à la loi et aux "heures-cadres" mentionnées, sauf les exceptions suivantes:

- Pharmacies
- Restaurants
- Salles à dîner
- Commerces d'automobiles
- Postes d'essence
- Buanderettes
- Kiosques à journaux
- Tabagies
- Magasins de la Régie des Alcools
- Pâtisseries.

Périodes de Pâques, de Noël et du Jour de l'An

Afin de pourvoir adéquatement aux périodes intensivement actives qui précèdent les fêtes précitées, et afin de permettre à la population de satisfaire, pleinement et sans hâte inutile, ses besoins accrus, inhérents à ces fêtes, le comité **RECOMMANDE** que, par-

tout dans la province, tous les jours ouvrables de la semaine précédant le dimanche de Pâques et tous les jours ouvrables du 1er au 31 décembre inclusivement, les dits établissements commerciaux puissent être ouverts de 8 heures à 22 heures.

Fêtes civiles

Pour faire suite à l'unanimité des revendications faites par les comparants, le comité recommande que la Loi décrète que tous les commerces assujettis à cette Loi soient et demeurent fermés toute la journée:

- 1° la fête de la St-Jean-Baptiste, le 24 juin ou le 25 juin, si le 24 est un dimanche;
- 2° le premier jour de juillet, anniversaire de la Confédération, ou le deuxième jour, si le premier est un dimanche;
- 3° le jour de l'action de grâces et autres sur proclamation.

Amendes

CONSIDÉRANT qu'une loi disciplinaire est effective dans la mesure où elle énonce des dispositions punitives adéquates.

CONSIDÉRANT que les sanctions doivent être proportionnées à l'offense et de nature à décourager toute récidive.

CONSIDÉRANT que dans le contexte actuel l'insuffisance des amendes prévues et imposées favorise une propension à enfreindre la loi.

EN CONSÉQUENCE, le comité s'inspirant du règlement numéro 4 de la Corporation de Montréal métropolitain et modifications,

RECOMMANDE les sanctions suivantes:

- a) Une amende de \$100 pour la première infraction;
- b) Une amende d'au moins \$100 mais n'excédant pas \$500 pour la seconde infraction;
- c) Une amende d'au moins \$500 mais n'excédant pas \$1,000 pour toute infraction subséquente;
- d) A défaut de paiement de l'amende et des frais ou de l'un ou de l'autre, la personne trouvée coupable est passible d'un emprisonnement n'excédant pas quatre-vingt-dix (90) jours.

Toute infraction au présent règlement rend celui qui en est trouvé coupable passible en sus des frais.

(Le président du Comité inscrit sa dissidence au sujet du montant de ces amendes, n'étant d'accord que pour le minimum de \$100).

Il est bon de noter qu'une amende maximum de \$5,000 est prévue dans la "Loi municipale de l'Ontario" pour ceux qui violent le règlement de fermeture à bonne heure.

Régions de loisirs et de villégiature

Il a été porté à l'attention du comité que certains besoins particuliers, dus à un afflux de population durant une période spécifique de l'année, nécessitent, dans certaines localités, des variations à caractère temporaire, à la cédule précitée d'heures-cadres. Devant l'insuffisance de renseignements qui ont été fournis sur ce sujet, le comité est d'opinion que cette question devrait faire l'objet d'un examen **plus approfondi**, avec la collaboration du ministère du Tourisme.

EN CONSÉQUENCE, le comité **RECOMMANDE** que cet examen, ainsi que l'ajustement des exceptions à la loi, fassent partie des attributions de l'organisme (Régie) qui aura la responsabilité de l'administration et de la surveillance de la nouvelle législation.

QUATRIÈME RECOMMANDATION

Création d'une régie

CONSIDÉRANT qu'une réglementation, quelque précise qu'elle soit, n'atteint pas les buts pour lesquels elle a été faite, s'il n'existe pas un organisme de **surveillance** pour en vérifier et en assurer l'application, spécialement dans une matière aussi complexe que celle-ci.

CONSIDÉRANT que la majorité des requérants **se plaignent** de la tolérance et de l'inaction ou de l'action inefficace des municipalités devant les nombreuses infractions aux règlements municipaux existants.

CONSIDÉRANT que le comité croit que si les autorités municipales n'étaient **pas tellement intéressées** à l'application de leur propre règlement en la matière, elles le seront encore moins à l'égard d'une législation émanant d'une autre source.

CONSIDÉRANT que l'énoncé précédent s'applique à fortiori dans le cas des municipalités qui ont refusé toute réglementation sur le sujet pour des raisons peu valables.

CONSIDÉRANT que tous les motifs invoqués à l'appui de la première recommandation, et servant à établir l'impuissance des municipalités à réglementer sur le sujet, s'appliquent ici.

CONSIDÉRANT que cette matière est très complexe, vu la multitude de facteurs qui entrent en ligne de compte et dont la plupart varient eux-mêmes dans le temps comme dans les territoires, et que l'application, la surveillance et l'évolution de sa législation en sont compliquées d'autant.

CONSIDÉRANT que deux moyens, dont l'usage serait particulièrement difficile et coûteux pour les intéressés individuellement, sont également essentiels à l'efficacité de toute législation en semblable matière, savoir:

- 1.— L'information
- 2.— Poursuites des infractions.

CONSIDÉRANT qu'une période de **rodage** s'avère nécessaire et spécialement urgente pour la mise en pratique d'une nouvelle forme de réglementation dans les circonstances, et que ce rodage ne peut se faire seul.

CONSIDÉRANT qu'en plus des complexités présentes du problème des heures d'ouverture et de fermeture des commerces, la nouvelle législation **devrait suivre**, et de près, les progrès et transformations des besoins des commerçants, des employés et des consommateurs.

CONSIDÉRANT que la flexibilité que doit avoir telle réglementation ressort des formules de diverses législations existantes:

CONSIDÉRANT qu'un **organisme** permanent susceptible de trouver des solutions aux problèmes nombreux, importants et diversifiés qui subsistent est nécessaire comme par exemple: identification de régions touristiques qui requéreraient des modalités d'"heures-cadres" spécifiques, la différenciation des commerces de détail, de gros et de services, etc. . .

CONSIDÉRANT que s'avère **indispensable** un organisme apte à recevoir et à statuer adéquatement sur les requêtes et les représentations des divers corps intermédiaires et sur les demandes souvent opposées des commerçants, des employés et des consommateurs.

CONSIDÉRANT que, **seul**, un organisme dûment mandaté, permanent, souple et à l'abri des pressions locales peut atteindre à la pleine efficacité d'une loi comme celle dont il s'agit.

CONSIDÉRANT que l'existence d'une Régie est nécessaire en particulier pour **certaines circonstances** exceptionnelles et temporaires d'activités commerciales accrues, dans certaines régions, comme les expositions, etc.

POUR CES MOTIFS, le Comité recommande à l'unanimité la création d'une **Régie provinciale du Commerce** dont les fonctions seraient de nature à réaliser **en plus** des objectifs signalés, d'autres connexes tels que:

- 1.— Diffusion de toutes informations aux intéressés;
- 2.— Emission d'ordonnances, soumises à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, pour des cas exceptionnels, urgents et temporaires;
- 3.— Recommandations de modifications à la loi elle-même pour les nouvelles mesures de nature plus permanente.
- 4.— Poursuites pour infraction prises, instruites et jugées suivant les dispositions concernant le recouvrement des amendes dans la loi qui régit la municipalité où l'offense a été commise;
- 5.— Toute plainte peut être portée par tout individu, directement ou par l'intermédiaire de la Régie, soit devant la Cour municipale ou conformément à la Loi des convictions sommaires (S.R.Q. 1964, Chapitre 35);
- 6.— Utilisation des **corps de police municipaux** pour l'observance locale de la loi;

COMPOSITION

Nous recommandons que cette Régie soit composée de trois régisseurs, nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil.

Nous croyons que cet organisme sera en mesure de suggérer lui-même les structures administratives nécessaires à son bon fonctionnement.

a) La province de Terre-Neuve, par exemple, a adopté, en la matière, diverses lois particulières et une loi générale, la "Loi concernant les heures de fermeture" (R.S.N. 1952, chap. 267).

Brièvement, selon cette loi générale:

- une catégorie "d'heures-cadres" est fixée;
- la loi n'opère pas d'elle-même;
- il faut que le lieutenant-gouverneur en conseil détermine des districts commerciaux pour que cette loi s'y applique;
- des modifications peuvent être suggérées par le ministre au lieutenant-gouverneur en conseil;
- le ministre peut, seul, apporter des variations à ces "heures-cadres".

Cette pluralité de lois et, en particulier, cette loi générale qui ne fait, elle aussi, que créer des exceptions par les proclamations de districts commerciaux, indique que le gouvernement se voit dans l'obligation de remplir, **lui-même**, le rôle de l'organisme que nous recommandons.

Nous croyons, par ailleurs, que ce système de réglementation par des lois spécifiques à diverses régions, et par une telle loi générale à "heures-cadres" invariables, en principe, est trop lourd, trop lent et de coordination douteuse. De plus, l'absence de réglementation et ses conséquences subsiste dans l'ensemble du territoire puisque les districts commerciaux où s'applique cette loi générale deviennent **des exceptions**.

b) L'état de Nouvelle-Galles du Sud, de son côté, par une loi entrée **en vigueur le 8 décembre 1965**, modifiant sa Loi concernant les manufactures, les commerces et les industries, a constitué un organisme analogue à celui que nous suggérons (New South Wales, 14 Elizabeth II, Act no 18, 1965), appelé comité consultatif permanent.

CINQUIÈME RECOMMANDATION

Administration de la loi à la charge du ministre de l'industrie et du commerce

CONSIDÉRANT que plusieurs commerçants et associations ont demandé qu'une telle réglementation **avec Régie** soit à la charge du ministre de l'Industrie et du Commerce.

CONSIDÉRANT que cette matière et cette régie entrent dans les cadres de la juridiction de ce ministre en conformité avec la "Loi du Ministère de l'Industrie et du Commerce" (S.R.Q. 1964, chap. 206), les par. 1 et 3 de son art. 2 se lisant comme suit:

Par. 1: "Le ministre est chargé, notamment, de favoriser par tous les moyens et mesures qu'il juge adéquats, l'avancement et le développement de l'industrie et du commerce de la province."

Par. 3: "De suggérer des mesures pratiques pour la vente et l'utilisation rationnelles des produits provenant de l'industrie et du commerce de la province, tant au pays qu'à l'étranger."

CONSIDÉRANT qu'il est évident que la réglementation dont il s'agit concerne les commerçants, les employés et les consommateurs.

POUR CES MOTIFS, le Comité recommande avec insistance (**dissidence du secrétaire**):

que ladite loi et que ladite Régie soient à la charge du Ministre de l'Industrie et du Commerce.

SIXIÈME RECOMMANDATION

Élimination de l'incidence de la loi des décrets de convention collective sur les heures d'affaires (S.R.Q. 1964, chap. 143)

Nous avons vu au chapitre III que cette loi et particulièrement ses articles 9 et 10 permettent à un décret du Lieutenant-gouverneur en conseil de rendre obligatoire, entre autres pour le commerce et relativement à la durée du travail, les dispositions d'une convention collective qui déterminent les jours ou parties de jour ouvrables et non ouvrables, ainsi que l'heure de début et l'heure de cessation de travail des employés, selon certaines conditions.

De par leur nature, ces jours décrétés non ouvrables sont des jours durant lesquels les employés, d'un commerce de vente au détail à titre d'exemple, ne pourraient absolument pas travailler. Comment un commerce de la moindre importance pourrait-il, ces jours non ouvrables, ouvrir ses portes au public? Par voie de conséquence, ses heures d'affaires en sont réduites à néant.

Le même résultat se produit par les "heures de travail" ainsi décrétées. Par définition ces "heures de travail" correspondent à une période déterminée de la journée en dehors de laquelle les employés ne peuvent absolument pas travailler; en principe, en dehors de cette période le commerce se verra obligé de fermer ses portes, et ses "heures d'affaires" en seront forcément réduites aux "heures de travail" de ses employés.

CONSIDÉRANT que ces dispositions des décrets de convention collective ont une **influence certaine** sur les heures d'affaires des commerces et, par voie de conséquence, viennent fréquemment en régler les heures d'ouverture et de fermeture.

CONSIDÉRANT que le but et l'esprit de la législation du travail sont de régler les conditions de travail des employés et **non les heures d'affaires des commerces.**

CONSIDÉRANT que les heures durant lesquelles les portes d'un commerce peuvent rester ouvertes au public chaque jour sont d'un ordre absolument distinct de celui des conditions de travail de l'un ou l'autre des employés ou de l'ensemble des employés de ce commerce.

CONSIDÉRANT que la quasi totalité des organismes et des établissements commerciaux dénoncent ce pouvoir accordé au Lieutenant-gouverneur en conseil de légiférer sur les heures d'ouverture et de fermeture des commerces par le truchement de décrets.

POUR CES MOTIFS, le Comité recommande:

que la Loi des décrets de convention collective soit modifiée de façon que les décrets du Lieutenant-gouverneur en conseil ne puissent plus déterminer les jours ou parties de jour ouvrables et non ouvrables, ni l'heure à laquelle débute le travail d'une journée, ni celle à laquelle il se termine pour quelque catégorie de salariés que ce soit, dans le monde du commerce de détail.

De plus, le Comité **recommande:**

que cette modification à la Loi des décrets de convention collective soit effectuée dans la mesure où la nouvelle forme de législation proposée par le présent rapport est adoptée.

Ce faisant, le Comité est conscient de sauvegarder les privilèges déjà dévolus aux salariés.

RECOMMANDATION DISSIDENTE

Administration de la loi de la Régie au Ministre des Affaires Municipales

Je, Louis Lachaine, dissident de mes collègues sur ce point, **recommande** que l'administration de la Loi de la Régie préconisée et relative à la fermeture à bonne heure, soit à la charge du ministre des affaires municipales, non à la charge du ministre de l'Industrie et du Commerce, pour les diverses raisons que voici.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3 du rapport (cadres juridiques), les plus hauts tribunaux du pays ont établi que la réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture des commerces n'est pas de la réglementation du commerce au sens de l'article 91, paragraphe 2, de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Ce paragraphe 2 place "La réglementation du trafic et du commerce" dans la juridiction exclusive du Gouvernement du Canada.

Je crois pouvoir aller plus loin et ajouter que cette réglementation "d'heures-cadres" n'est pas de la réglementation du commerce **en soi**.

Le Conseil Privé, dans diverses causes, a en effet décidé que le pouvoir de simple réglementation ne contient pas le pouvoir de prohiber la chose réglementée, ni dans son existence, ni dans ses activités. Et il me semble qu'il faut en conclure que notre réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture n'est pas de la réglementation du commerce **en soi**.

Voici quelques-unes de ces décisions du Conseil Privé:
Municipal Corporation of the City of Toronto and Virgo —
1896 A.C. 88

P. 88: (Résumé)

"A statutory power conferred upon a municipal council to make by-laws for regulating and governing a trade does not, in the absence of **an express power of prohibition**, authorize the making it unlawful to carry on a lawful trade in a lawful manner: —

So held, where, under C. 184 of Revised Statutes of Ontario, 1887, s. 495, a municipal by-law was passed prohibiting hawkers from plying their trade in an important part of the municipality, **no question of apprehended nuisance having been raised.**"

**Attorney general for Ontario V. Attorney general for the Dominion —
1896 A.C. 348**

P. 363:

"... A power to regulate, naturally, if not necessarily, assumes, unless it is enlarged by the context, the conservation of the thing which is to be made the subject of regulation. In that view, their Lordships are unable to regard the prohibitive enactments of the Canadian Statute of 1896 as regulations of Trade and commerce"...

Corpus Juris Secuedum

Vol. 73, p. 7 Prohibition

"DISTINCTION STATED"

"The difference between regulation and prohibition is clear and well marked. The former contemplates the **continuance** of the subject-matter **in existence** or in **activity**. The latter implies its entire destruction or cessation". *City of Meadville V. Caselman*, 227 S.W. 2d, 77, 80, 240 Mo. App. 1220 — *State ex. rel. Sheffel v. McCameron*, 86 S.W. 510, 511, 111 Mo. App. 626.

Si la réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture n'est pas une réglementation du commerce, **en soi**, cette matière de nature purement locale ou privée ne peut être, selon moi, qu'une matière concernant essentiellement **la paix, l'ordre** (et le bon gouvernement de la province).

A ce sujet, je cite dès maintenant un extrait du jugement rendu par le Conseil Privé dans la cause de "Attorney-general for Ontario (appellant) and Attorney-general for the Dominion and other (respondents)".

Il est à l'effet que ce par. 16 de l'art. 92 (matière de nature purement locale ou privée) doit logiquement couvrir d'autres sujets que ceux énumérés ailleurs dans cet art. 92 et couvre en fait

les matières concernant **la paix, l'ordre** et le bon gouvernement de la province, ce par. 16 équivalant aux dispositions qu'on retrouve au premier alinéa de l'art. 91, concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Cette cause est rapportée à "1896 Appeal Cases 348" et on y lit à la page 365:

"In s. 92, No 16, appears to them (their Lordships) to have the same office which the general enactment with respect to matters concerning the peace, order, and good government of Canada, so far as supplementary of the enumerated subjects, fulfils in s. 91."

De plus, selon moi, ce par. 16 de l'art. 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, non seulement doit ajouter des matières à celles déjà énumérées dans cet art. 92 (puisque ces autres sujets demeureraient exclusifs aux provinces sans la présence de ce par. 16), mais peut aussi être supplétif à ces autres sujets, en ce sens que ce par. 16 permet la réglementation du **bon ordre dans l'exercice** de droits déjà couverts par l'un ou l'autre des autres sujets de l'art. 92.

Et selon moi, notre matière (fermeture à bonne heure des commerces) dans laquelle le par. 16 permet à la province de mettre **de l'ordre** est justement cette matière couverte par le par. 13 dudit article 92 (La propriété et les droits civils).

On s'en souvient sans doute, c'est ce par. 13 de l'art. 92 que tous les autres jugements, cités au chap. III, indiquent comme source possible de la juridiction exclusive des provinces concurremment avec le par. 16 (matière de nature purement locale ou privée).

Remarquons que si les tribunaux, dans ces causes, ne se sont pas prononcés d'une façon catégorique sur la relation pouvant exister entre notre matière (fermeture à bonne heure) et le par. 13 (La propriété et les droits civils), c'est simplement pour la bonne raison que les actes de procédure, présentés devant eux, ne posaient pas cette question précise.

Une décision précise à ce sujet eut été, selon les termes du métier, un "obiter dictum" ou si l'on préfère une décision judiciairement superflue, ne faisant pas réellement partie du jugement.

Je peux donc prétendre, en toute révérence, que notre matière de réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture des commerces est une matière **de paix** et de **bon ordre** dans **l'exercice** de la Propriété et des Droits Civils.

Je crois qu'il faut **en conclure**, tout en particularisant, que la réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture des commerces est une matière de bon ordre et de coordination imposés à **l'exercice** des droits de propriété du commerçant (et non pas une réglementation de l'acte de commerce), et tout à la fois une matière de bon ordre et de coordination dans **l'exercice** des droits civils du commerçant et des salariés (contrat d'engagement), ainsi que dans **l'exercice** des droits civils du public, consommateur (disposition de son pouvoir d'achat — heures quotidiennes de tranquillité).

Ainsi, le principe premier qui serait à l'origine d'une telle législation serait de l'ordre social (société en général) avant d'être de l'ordre commercial (les commerçants).

Il est certain que l'ensemble des commerçants serait favorisé par des "heures-cadres", mais ce n'est là qu'un des secteurs de la société rejoints par cette législation. Les salariés et tout le public, en général, le seraient tout autant, d'une façon directe.

Les employés réguliers, là où il n'y a pas de convention collective ou de décret (et les horaires fixés pouvant être appelés à disparaître) bénéficieraient d'"heures de travail" plus restreintes ou mieux coordonnées, à travers la province ainsi que de jours et de parties de jours de loisir bien déterminés.

Déjà, le public consommateur saurait mieux à quoi s'en tenir en vue d'organiser ses emplettes et ses véritables loisirs. Mais il y a plus.

Il ne faut pas oublier qu'il y a beaucoup plus de commerces parsemés et de centres commerciaux à l'intérieur des agglomérations humaines que de centre-d'achats de banlieue.

Or, il me semble évident qu'une législation d'heures-cadres a aussi comme objectif, tout aussi important, d'assurer des heures quotidiennes de paix et de tranquillité à tous les citadins ou villageois qui voient ces commerces.

En un mot, je considère une réglementation d'"heures-cadres" comme une réglementation de zonage commercial **dans le temps**.

Face à ce triangle isocèle, il me semble que nous sommes loin de la réglementation pure et simple de cette partie du secteur tertiaire de notre économie, le commerce de détail.

L'autorité et la compétence qui permettent d'établir un peu **de paix** et **d'ordre** dans ces trois groupes d'activités appellent des qualifications plus étendues que celles qui suffisent au pouvoir de simple réglementation de l'acte de commerce.

En retenant toujours que la réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture des commerces est une matière **de paix** et de **bon ordre** non seulement chez les commerçants entre eux mais, **essentiellement**, pour l'ensemble de ces activités quotidiennes des commerçants, des salariés et du public en général, je me demande si le ministère de l'Industrie et du Commerce a cette compétence et ces qualifications additionnelles.

Pour répondre à cette question, considérons les termes les plus vastes, selon moi, de la "Loi du ministère de l'Industrie et du Commerce", (S.R.Q. 1964, chap. 206) qui se trouvent à l'art. 2, par. 1:

Paragraphe 1

"Le ministre est chargé, notamment, de favoriser, par tous les moyens et mesures qu'il juge adéquats, l'avancement et le développement de l'Industrie et du Commerce de la province."

Evidemment, comme il ne s'agit pas là de délégation de pouvoir mais de simple partage des tâches par le Conseil Exécutif, ces termes permettraient peut-être au ministre de l'Industrie et du Commerce d'avoir la charge de la Loi de la Régie suggérée.

Cependant, mes doutes sur la portée du terme "**favoriser**", viennent du fait que son côté favorable pour l'ensemble du commerce, n'est qu'un effet indirect de cette réglementation **de paix** et de **bon ordre**.

A tout événement, et pour ceux qui, comme moi, auraient des doutes à ce sujet, disons que la loi peut facilement être modifiée en conséquence.

Mais encore, il ne s'agirait là que des termes de la loi, et je suis toujours d'opinion qu'en réalité, et selon l'économie générale du partage des tâches par le Conseil exécutif, il serait préférable que cette loi soit à la charge du ministre des affaires municipales.

On me permettra, sans doute, de demeurer dans les limites de notre mandat, et de me contenter d'une brève énumération de mes raisons dans ce sens:

1 — Le seul objectif du ministère de l'Industrie et du Commerce est de réglementer et de favoriser le commerce, non d'en fermer les établissements;

2 — La réglementation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture, et des jours ouvrables et non-ouvrables n'est pas, **en soi**, purement et simplement de la réglementation du commerce, mais une matière beaucoup plus profonde autant dans ses causes et sa raison d'être que dans ses effets et son rayonnement;

3 — La cause principale et de loin la plus effective (invoquée par le Comité à l'unanimité) de l'incapacité des municipalités de réglementer cette matière est la divergence des pressions subies par les autorités locales.

Or, ces pressions, ces divergences de pressions ne peuvent venir, dans la pratique, que des commerçants.

Dans les circonstances, je ne vois pas comment je pourrais, sans contradiction inéluctable, suggérer que cette matière soit confiée au ministère de l'Industrie et du Commerce dont la raison d'être exige un contact soutenu entre son personnel et les diverses sources de **ces divergences de pressions** soit les commerçants petits, moyens et gros;

4 — Si cette législation des "heures-cadres" d'ouverture et de fermeture des commerces était liée au ministère même de l'Industrie et du Commerce, cette allégeance nuirait considérablement à toutes ses **autres activités** plus normales de promotion; en effet, cette question de fermeture des commerces est souvent une source de mécontentement, particulièrement pour les **plus grosses entreprises**;

5 — Si la nécessité de cette liaison au ministère de l'Industrie et du Commerce était tellement évidente, je me demande pourquoi cette tâche de réglementation des "heures-cadres" n'a pas été transférée au ministère de l'Industrie et du Commerce lors de sa formation, en ministère distinct de celui des affaires municipales, le 30 mars 1943, par la loi concernant le Département des affaires municipales et de l'Industrie et du Commerce (7 George VI, chap. 39), alors que la Loi de la fermeture à bonne heure existait déjà depuis 1894 et le paragraphe 5 de l'article 403 du Code municipal, depuis 1919.

Peut-être y aurait-il des raisons valables en faveur ou contre ce transfert, dans les rapports des débats de l'Assemblée législative. Je n'ai pas cru essentiel de vérifier.

6 — Dans les circonstances, le ministère du Travail aurait tout autant de raisons et de compétence pour recevoir la charge de cette loi mais,

encore ici, l'objet de ce ministère est unique, soit "les conditions de travail des employés".

7 — Seul le ministre des Affaires municipales aurait, selon moi, la compétence complète pour la charge de cette loi;

8 — Il s'agit là, selon moi, d'une matière **de paix** et de **bon ordre** dans les activités quotidiennes de ces trois groupes de personnes dans des localités désignées qui doivent, idéalement, former un triangle isocèle: commerçants — employés — public consommateur ou public tout court;

9 — Il est certain que le concours des deux premiers ministères demeure indispensable à la Régie proposée, mais je crois que le ministère des Affaires municipales est le mieux placé pour servir cette Régie dans la recherche et le maintien de l'équilibre désiré alors qu'il est la voie toute naturelle des représentations de l'ensemble de la population d'une région donnée;

10 — Les membres du Comité ont été unanimes quant à l'opportunité de recourir à l'utilisation des corps de police municipaux et de la cour municipale, le cas échéant, (toutes institutions municipales), pour la mise en force de la législation proposée;

11 — En faisant, à bon escient, une institution municipale de cette Régie, on confirmerait une fois de plus la juridiction exclusive du gouvernement de la province de Québec en la matière, (art. 92, par. 8 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique).

POUR CES RAISONS, je, Louis Lachaine, en dissidence avec mes collègues sur ce point, **recommande** que l'administration de la **Loi de la Régie de la fermeture à bonne heure**, suggérée et relative au commerce de détail, soit à la charge du ministre des Affaires municipales.

En terminant, on me permettra de signaler que la conclusion de la quatrième recommandation (page 74 du rapport) à l'effet que le Comité recommande "à l'unanimité" la création d'une Régie provinciale "du commerce", n'est pas conforme à la réalité, comme l'indique, d'ailleurs, ma recommandation dissidente.

Je recommande bien une Régie provinciale, relative aux heures de fermeture des commerces, mais non une Régie provinciale "du commerce".

De plus, comme il m'a été impossible d'être présent à la correction des épreuves du rapport, je ne me considère pas responsable des légères erreurs d'écriture et de disposition de texte qui ont pu s'y glisser.

Louis Lachaine

Louis Lachaine, -
Membre et secrétaire.

Décembre 1966







