



Résumé législatif

PROJET DE LOI C-56 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA TAXE D'ACCISE ET LA LOI SUR LA CONCURRENCE

Publication n° 41-1-C-56-F

Le 12 février 2024

Dana Fan et Joëlle Malo

Recherche et éducation

ATTRIBUTION

Le 12 février 2024	Dana Fan	Économie, ressources et environnement
	Joëlle Malo	Économie, ressources et environnement

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les résumés législatifs de la Bibliothèque du Parlement résument des projets de loi à l'étude au Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par Recherche et éducation, qui effectue des recherches pour les parlementaires, les comités du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que les associations parlementaires, et leur fournit de l'information et des analyses. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il convient cependant de souligner qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par le Sénat et la Chambre des communes, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux Chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement, tout changement d'importance depuis la publication précédente est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2024

Résumé législatif du projet de loi C-56
(Résumé législatif)

Publication n° 41-1-C-56-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE.....	1
1.1	L'abordabilité des logements locatifs au Canada.....	1
1.2	L'état de la concurrence.....	2
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	3
2.1	Modification de la <i>Loi sur la taxe d'accise</i>	3
2.2	Modification de la <i>Loi sur la concurrence</i>	4
2.2.1	Enquête par le commissaire de la concurrence (art. 3 à 7 et 11 du projet de loi).....	4
2.2.2	Abus de position dominante (art. 7.2 du projet de loi).....	5
2.2.3	Ordonnances concernant les accords ou les arrangements anticoncurrentiels (art. 8 du projet de loi).....	5
2.2.4	Exception dans les cas de gains en efficience pour les fusionnements (art. 9 et 10 du projet de loi).....	6
2.2.5	Disposition transitoire (art. 12 du projet de loi).....	6
2.2.6	Entrée en vigueur (art. 13 du projet de loi).....	7

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA TAXE D'ACCISE ET LA LOI SUR LA CONCURRENCE

1 CONTEXTE

Le projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur la concurrence (titre abrégé : « Loi sur le logement et l'épicerie à prix abordable »)¹, a été présenté à la Chambre des communes par la vice-première ministre et ministre des Finances le 21 septembre 2023 et a franchi l'étape de la première lecture le même jour. Il a été adopté par les deux chambres du Parlement après avoir été amendé à la Chambre des communes² et il a reçu la sanction royale le 15 décembre 2023.

Le projet de loi C-56 comporte deux parties :

- la partie 1 modifie la *Loi sur la taxe d'accise* (LTA)³ afin de bonifier temporairement le remboursement de la taxe sur les produits et services (TPS) pour les immeubles d'habitation locatifs neufs relativement aux logements neufs construits expressément pour la location résidentielle;
- la partie 2 modifie la *Loi sur la concurrence*⁴ pour stimuler la concurrence, en particulier dans le secteur de l'épicerie.

Le présent résumé législatif décrit brièvement les principales modifications contenues dans le projet de loi C-56.

1.1 L'ABORDABILITÉ DES LOGEMENTS LOCATIFS AU CANADA

En 2021, dans le cadre d'un projet de recherche sur le logement, la Société canadienne d'habitation et de logement (SCHL) cherchait à déterminer si les considérations financières pouvaient expliquer, du moins en partie, la croissance modeste des logements construits expressément pour la location au Canada. Parmi les conclusions présentées dans son rapport, la SCHL notait que :

- [l]es indicateurs de rendement financiers traditionnels ne soutiennent pas la construction de logements expressément destinés à la location sur le marché privé dans les six marchés canadiens étudiés;
- la charge foncière continue de nuire au rendement financier;
- les loyers du marché sont rarement suffisants pour couvrir les coûts d'aménagement et de construction des ensembles de logements, peu importe la taille, l'emplacement et la qualité des finitions⁵.

Deux ans plus tard, dans son *Rapport sur le marché locatif*⁶, la SCHL constatait que, bien que l'offre de logements locatifs eût connu une forte augmentation, la demande l'avait surpassée partout au Canada. Conséquemment, le taux d'inoccupation des « appartements locatifs traditionnels⁷ » avait chuté au point d'atteindre ce que la SCHL a qualifié de « creux quasi historique⁸ ». Le rapport relevait par ailleurs que ce resserrement du marché locatif avait accéléré l'augmentation des loyers, lui faisant atteindre « un nouveau sommet⁹ ». La SCHL présentait également de nouvelles données sur l'incidence du changement de locataire sur le loyer moyen des logements de deux chambres, rapportant qu'il aggrave le problème d'inabordabilité des logements locatifs existants dans la plupart des régions. Elle soulignait en outre que les locataires ayant les revenus les plus faibles sont particulièrement affectés par le manque de logements abordables.

C'est dans ce contexte que s'insère le projet de loi C-56 qui permettra, selon le gouvernement, « d'encourager la construction d'un plus grand nombre d'immeubles d'appartements, de logements pour étudiants et de résidences pour personnes âgées¹⁰ ».

1.2 L'ÉTAT DE LA CONCURRENCE

Du 17 novembre 2022 au 31 mars 2023, le gouvernement a tenu des consultations publiques avec des parties prenantes et le grand public sur l'avenir des politiques canadiennes en matière de concurrence¹¹. Le 20 septembre 2023, Innovation, Sciences et Développement économique Canada a publié un résumé de ces consultations. Le document résume les inquiétudes exprimées en lien avec le fait que certaines entreprises exercent « un pouvoir excessif sur les marchés et les contrôl[ent] ». Il contient également les commentaires reçus sur les propositions de réforme, notamment celles portant sur les fusions¹². À cette fin, la partie 2 du projet de loi C-56 vise l'amélioration de la concurrence. Ces dispositions répondent aux préoccupations des intervenants ainsi que du grand public plus largement à l'égard de la domination du marché dans le secteur de l'épicerie, bien que leur portée ne soit pas limitée à ce seul secteur. L'objectif est de stimuler la concurrence, ce qui pourrait conduire à des prix plus faibles et favoriser l'innovation. Selon le gouvernement, les modifications à la *Loi sur la concurrence* ont pour effet :

- de conférer au Bureau de la concurrence plus de pouvoirs afin de lui permettre d'enquêter sur les comportements déloyaux des intervenants de l'industrie et de prendre des mesures d'application de la loi, par exemple en lien avec la fixation des prix ou la hausse abusive des prix;
- de permettre au Bureau de la concurrence d'interdire que de grandes épiceries n'empêchent de plus petits magasins concurrents d'ouvrir à proximité;

- de supprimer la défense fondée sur les gains en efficience, prévue à l'article 96 de la *Loi sur la concurrence*, afin de mettre fin aux fusions anticoncurrentielles qui entraînent une augmentation des prix et limitent les choix des consommateurs¹³.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 MODIFICATION DE LA *LOI SUR LA TAXE D'ACCISE*

La LTA prévoit plusieurs remboursements de la TPS payable relativement à certaines transactions impliquant des immeubles, notamment un remboursement pour les immeubles d'habitation locatifs neufs au titre du paragraphe 256.2(3)¹⁴.

Annoncé dans le budget de 2000¹⁵, le remboursement s'applique généralement à la TPS payable ou réputée payée par une personne qui, soit :

- n'étant pas le constructeur, achète un immeuble résidentiel¹⁶ auprès d'une autre personne;
- étant le constructeur de l'immeuble résidentiel ou d'une adjonction à un immeuble résidentiel contenant au moins deux habitations¹⁷, transfère la possession d'une habitation de l'immeuble à une autre personne aux termes d'un bail résidentiel.

La personne a généralement droit à un remboursement maximal égal à 36 % de la TPS payable ou réputée payée, pourvu que la juste valeur marchande de l'immeuble résidentiel ou de chaque habitation, selon le cas, soit inférieure à 450 000 \$.

Le paragraphe 2(2) du projet de loi modifie l'article 256.2 de la LTA afin de bonifier le montant du remboursement dans certaines situations.

D'abord, suivant le nouveau paragraphe 256.2(3.1) de la LTA, il doit s'agir de la vente de « logements construits spécialement pour la location », au sens du règlement¹⁸. Ensuite, la construction ou les dernières rénovations majeures de l'immeuble résidentiel ou de l'adjonction, ou les travaux de transformation nécessaires à la conversion, selon le cas, doivent avoir commencé après le 13 septembre 2023, mais avant 2031, et avoir été achevés en grande partie avant 2036. Finalement, les conditions visées par règlement doivent aussi être remplies¹⁹. Il est à noter que les conditions à remplir pour être admissible au montant bonifié du remboursement au titre du nouveau paragraphe 256.2(3.1) s'ajoutent à celles déjà énoncées au paragraphe 256.2(3).

Suivant le nouveau paragraphe 256.2(3.2) de la LTA, le montant bonifié du remboursement auquel une personne a droit est généralement égal au total de la TPS payable ou réputée payée²⁰ et ce, peu importe la juste valeur marchande de

l'immeuble ou des habitations en cause. Conséquemment, cette modification a pour effet d'« élimin[er] la taxe sur les produits et services [...] sur les nouveaux immeubles d'habitation construits expressément pour la location partout au pays²¹ ». À titre d'exemple, « [p]our un logement locatif de deux chambres à coucher d'une valeur de 500 000 \$, le remboursement bonifié de la TPS pour immeubles d'habitation locatifs pourrait se traduire par un allègement fiscal de 25 000 \$²² ».

Par ailleurs, le paragraphe 2(3) prévoit un traitement particulier pour les « organismes de services publics²³ ». De façon générale, une personne n'a pas droit à l'un des remboursements prévus à l'article 256.2 de la LTA dans le cas où elle a droit à un remboursement en vertu de certains autres articles de la LTA.

Toutefois, afin de permettre aux organismes de services publics de bénéficier du montant bonifié, le paragraphe 256.2(9.1) est ajouté à la LTA. Ce nouveau paragraphe modifie la restriction prévue au paragraphe 256.2(9) de la LTA, permettant ainsi aux organismes de services publics de réclamer un remboursement en vertu du paragraphe 256.2(3) plutôt que le remboursement prévu à l'article 259 de la LTA.

Conformément au paragraphe 2(4) du projet de loi, l'ensemble de ces modifications est réputé être entré en vigueur le 14 septembre 2023.

2.2 MODIFICATION DE LA *LOI SUR LA CONCURRENCE*

2.2.1 Enquête par le commissaire de la concurrence (art. 3 à 7 et 11 du projet de loi)

L'article 3 du projet de loi C-56 introduit le nouvel article 10.1 à la *Loi sur la concurrence*. À la suite des amendements apportés par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes (FINA), cet article, sous réserve de la consultation du ministre de l'Industrie, ou suivant ses directives, autorise le commissaire de la concurrence à mener une enquête pour examiner l'état de la concurrence dans un marché ou une industrie, s'il est dans l'intérêt public de le faire (nouveaux par. 10.1(1) et 10.1(2)).

Si une enquête est menée en vertu du nouvel article 10.1 de la *Loi sur la concurrence*, le commissaire doit :

- élaborer un projet de mandat, assorti d'une période de consultation publique d'au moins 15 jours, et le publier (nouveau par. 10.1(3));
- soumettre le mandat final, après avoir tenu compte des observations du public, à l'approbation du ministre, et le publier une fois celui-ci approuvé (nouveau par. 10.1(4));

- mener son enquête et publier un rapport de ses conclusions dans les 18 mois suivant la date de publication du mandat final (nouveau par. 10.1(5)), le ministre pouvant prolonger le délai spécifié du mandat pour des périodes d'une durée maximale de trois mois (nouveau par. 10.1(6));
- avant la publication du rapport, envoyer à toute personne visée par une ordonnance au titre du paragraphe 11(1) de la *Loi sur la concurrence* une ébauche, complète ou non, du rapport et lui accorder trois jours ouvrables pour lui faire part de toute inexactitude factuelle ou des renseignements confidentiels qui ne devraient pas être divulgués dans le rapport final (nouveau par. 10.1(7)).

Les articles 4, 5, 6, 7 et 11 du projet de loi visent à modifier respectivement le paragraphe 11(1), l'article 21, les alinéas 29.1(2)b) et 29.2(2)b) ainsi que le paragraphe 124.2(1) de la *Loi sur la concurrence* afin de faire appliquer le nouvel article 10.1 et, ce faisant, d'élargir les pouvoirs d'enquête et d'exécution du commissaire.

De plus, l'ajout par le FINA de l'article 7.1 au projet de loi inclut « l'imposition directe ou indirecte de prix de vente excessifs et injustes » dans la liste des agissements anti-concurrentiels énoncés au paragraphe 78(1) de la *Loi sur la concurrence*. Cette modification à la *Loi* rapproche le Canada de l'Union européenne – y compris de ses États membres – et du Royaume-Uni, où les prix de vente excessifs sont depuis longtemps considérés comme un comportement abusif²⁴.

2.2.2 Abus de position dominante (art. 7.2 du projet de loi)

À la deuxième lecture, le paragraphe 7.2(1) a été ajouté au projet de loi; ce dernier modifie les paragraphes 79(1) et 79(2) de la *Loi sur la concurrence* afin de préciser les conditions dans lesquelles le Tribunal de la concurrence peut imposer des ordonnances supplémentaires ou substitutives aux personnes reconnues coupables d'abus de position dominante.

De plus, le paragraphe 7.2(2) modifie le paragraphe 79(3.1) de la *Loi sur la concurrence* afin d'augmenter les sanctions administratives pécuniaires que le Tribunal peut imposer à une personne reconnue coupable d'avoir adopté un comportement anti-concurrentiel. Le montant des sanctions ne peut dépasser le plus élevé des deux montants suivants : 25 000 000 \$ (s'il s'agit d'une première ordonnance) ou 35 000 000 \$ (s'il s'agit d'une ordonnance subséquente).

2.2.3 Ordonnances concernant les accords ou les arrangements anticoncurrentiels (art. 8 du projet de loi)

Le paragraphe 8(1) du projet de loi vise à ajouter un nouveau paragraphe 90.1(1.1) à la *Loi sur la concurrence* afin d'élargir la portée des ordonnances rendues par

le Tribunal de la concurrence en application du paragraphe 90.1(1). Cette modification permet au Tribunal d'interdire à une personne d'accomplir tout acte au titre de l'accord ou de l'arrangement, ou de lui enjoindre de prendre toute autre mesure, s'il en vient à la conclusion que l'un des objets importants d'une partie quelconque de l'accord ou de l'arrangement aurait pour effet d'empêcher la concurrence sur un marché ou de la diminuer, et ce, même en l'absence de concurrents. Par conséquent, le paragraphe 8(2) du projet de loi modifie le paragraphe 90.1(11) de la *Loi sur la concurrence* afin de définir le terme « concurrent » pour la nouvelle exception.

De plus, à la deuxième lecture, le paragraphe 8(1.1) a été ajouté au projet de loi. Il abroge les paragraphes 90.1(4) à 90.1(6) de la *Loi sur la concurrence* afin de supprimer l'exception qui empêche le Tribunal de la concurrence de rendre une ordonnance à l'encontre d'accords ou d'arrangements anticoncurrentiels s'ils ont entraîné ou sont susceptibles d'entraîner des gains en efficacité suffisamment importants pour neutraliser les effets de l'empêchement de la concurrence et si une telle ordonnance nuit à la probabilité que ces gains en efficacité se réalisent.

2.2.4 Exception dans les cas de gains en efficacité pour les fusions
(art. 9 et 10 du projet de loi)

Selon le gouvernement, l'article 96 de la *Loi sur la concurrence* est depuis longtemps une question litigieuse²⁵. Avant le projet de loi C-56, il empêchait le Tribunal de la concurrence de rendre l'ordonnance prévue à l'article 92 de la *Loi sur la concurrence* à l'encontre de fusions anticoncurrentiels si leurs gains d'efficacité étaient assez importants pour contrecarrer les effets du préjudice causé à la concurrence ou si une telle ordonnance risquait de nuire à la possibilité que de tels gains se produisent. De nombreux intervenants qui ont été consultés sur l'avenir de la politique de la concurrence du Canada « estiment qu'une loi autorisant les transactions anticoncurrentielles sape l'objectif central de la politique de la concurrence – à savoir que la concurrence elle-même favorise l'efficacité à long terme²⁶ ».

L'article 10 du projet de loi abroge l'article 96 de la *Loi sur la concurrence* et, à cette fin, révoque l'exception. Par conséquent, l'article 9 du projet de loi modifie de façon corrélative le paragraphe 92(1) de la *Loi sur la concurrence* pour tenir compte de l'abrogation de l'article 96.

2.2.5 Disposition transitoire
(art. 12 du projet de loi)

En application de l'article 12 du projet de loi, l'exception dans les cas de gains en efficacité continue de s'appliquer aux transactions proposées dont avis a été donné conformément à l'article 114 de la *Loi sur la concurrence* ainsi qu'aux fusions essentiellement complétées avant l'abrogation de l'article 96 de la *Loi sur la concurrence*.

2.2.6 Entrée en vigueur (art. 13 du projet de loi)

En vertu de l'article 13 du projet de loi, l'article 8 du projet de loi (ordonnances concernant les accords ou les arrangements anticoncurrentiels) entre en vigueur un an après la date de la sanction royale du projet de loi. Toutes les autres modifications à la *Loi sur la concurrence* entrent en vigueur au moment de la sanction royale.

NOTES

1. [Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur la concurrence](#), 44^e législature, 1^{re} session (L.C. 2023, ch. 31).
2. Chambre des communes, Comité permanent des finances, [Projet de loi C-56, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur la concurrence](#), treizième rapport, novembre 2023.
3. [Loi sur la taxe d'accise](#) (LTA), L.R.C. 1985, ch. E-15.
4. [Loi sur la concurrence](#), L.R.C. 1985, ch. C-34.
5. Société canadienne d'habitation et de logement (SCHL), [Faisabilité financière du marché locatif primaire : les rendements de la construction d'ensembles de logements types sont insuffisants dans certaines régions métropolitaines](#), Recherche en action, décembre 2021, p. 9.
6. SCHL, [Rapport sur le marché locatif](#), janvier 2023.
7. En anglais, la SHCL utilise l'expression « purpose-built rental apartments ». Le nouveau par. 256.2(3.1) de la LTA emploie une formulation semblable, « purpose-built rental housing », rendue en français par « logements construits spécialement pour la location ». Voir [Loi sur la taxe d'accise](#), L.R.C. 1985, ch. E-15, par. 256.2(3.1).
8. SCHL, [Rapport sur le marché locatif](#), janvier 2023, p. 6.
9. *Ibid.*, p. 9.
10. Ministère des Finances Canada, [Le gouvernement présente un projet de loi visant à construire plus de logements locatifs et à stabiliser le prix de l'épicerie](#), communiqué, 21 septembre 2023.
11. Gouvernement du Canada, [Consultation sur l'avenir de la politique de la concurrence au Canada – Rapport sur Ce que nous avons entendu](#).
12. Gouvernement du Canada, « [2. Rôle et pouvoirs du Bureau de la concurrence](#) », *Consultation sur l'avenir de la politique de la concurrence au Canada – Rapport sur Ce que nous avons entendu*.
13. Ministère des Finances du Canada, [Le gouvernement présente un projet de loi visant à construire plus de logements locatifs et à stabiliser le prix de l'épicerie](#), communiqué, 21 septembre 2023.
14. [Loi sur la taxe d'accise](#), L.R.C. 1985, ch. E-15, par. 256.2(3).
15. Ministère des Finances Canada, [De meilleures finances, une vie meilleure](#), budget de 2000, p. 294.
16. Plusieurs conditions doivent être remplies. Pour connaître les définitions d'« immeuble d'habitation » et d'« habitation », voir [Loi sur la taxe d'accise](#), L.R.C. 1985, ch. E-15, par. 123(1). Pour celles d'« habitation admissible » et de « résidence autonome », voir *ibid.*, par. 256.2(1). L'immeuble doit notamment contenir des habitations ayant une cuisine, une salle de bains et un espace habitable privés ou constituer des chambres, par exemple dans une résidence d'étudiants, d'ainés, de personnes handicapées ou d'autres particuliers.
17. *Ibid.*
18. À noter que le projet de loi C-56 ne contient aucune disposition réglementaire à cet effet.
19. *Ibid.*

20. Le montant du remboursement dépend du type d'habitation (élément B de la formule au nouveau par. 256.2(3.2) de la LTA). Un « logement en copropriété », tel que ce terme est défini au par. 123(1) de la LTA, permet d'obtenir un remboursement égal à la totalité de la TPS payable ou réputée payée. Dans les autres cas, le montant du remboursement est proportionnel au « pourcentage de superficie totale », tel que ce terme est défini au par. 256.2(1) de la LTA. Voir [Loi sur la taxe d'accise](#), L.R.C. 1985, ch. E-15.
21. Ministère des Finances Canada, [Le gouvernement présente un projet de loi visant à construire plus de logements locatifs et à stabiliser le prix de l'épicerie](#), communiqué, 21 septembre 2023.
22. *Ibid.*
23. Conformément au par. 123(1) de la LTA, un « organisme de services publics » est défini comme comprenant les organismes à but non lucratif, les organismes de bienfaisance, les municipalités, les administrations scolaires, les administrations hospitalières, les collèges publics et les universités. [Loi sur la taxe d'accise](#), L.R.C. 1985, ch. E-15, par. 123(1).
24. McCarthy Tétrault, [Amendments to Canada's Abuse of Dominance Regime](#), Insights, 15 janvier 2024 [EN ANGLAIS].
25. Gouvernement du Canada, « [Exception relative aux gains en efficacité](#) », *Consultation sur l'avenir de la politique de la concurrence au Canada – Rapport sur Ce que nous avons entendu*.
26. *Ibid.*