

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

La version préliminaire du présent résumé législatif est mise à la disposition des parlementaires, de leur personnel parlementaire ainsi que du public afin qu'ils puissent accéder en temps opportun à de l'information, des recherches et une analyse qui faciliteront leur étude du projet de loi visé. La version officielle du résumé législatif, qui pourrait différer de la présente version non révisée, remplacera cette dernière sur le site Web du Parlement du Canada.



Résumé législatif

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

44-1-C56-F

Le 10 octobre 2023

Dana Fan et Joëlle Malo

Recherche et éducation

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

ATTRIBUTION

Le 10 octobre 2023	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, 2023

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

44-1-C56-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	Ordonnances concernant les accords ou les arrangements anticoncurrentiels (art. 8 du projet de loi)	5
2.2.3	Exception dans les cas de gains en efficience pour les fusionnements (art. 9 et 10 du projet de loi)	6
2.2.4	Disposition transitoire (art. 12 du projet de loi)	6
2.2.5	Entrée en vigueur (art. 12 du projet de loi)	6

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI C-56 : 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 abordable¹ »), 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.

Le projet de loi C-56 comporte deux parties :

- La partie 1 modifie la *Loi sur la taxe d'accise* (LTA)² 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*³ pour stimuler la concurrence, en particulier dans le secteur de l'épicerie.

Le présent résumé législatif décrit brièvement les principales modifications proposées 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, elle notait que :

- Les 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.

[...]

- [L]a charge foncière continue de nuire au rendement financier.

[...]

- [L]es 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 finitions⁴.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

Deux ans plus tard, dans son *Rapport sur le marché locatif*⁵, la SCHL constatait que, bien que l'offre de logements locatifs eût connu une forte augmentation, la demande, elle, avait bondi partout au Canada. Conséquemment, le taux d'inoccupation des « appartements locatifs traditionnels ⁶ » avait chuté au point d'atteindre ce que la SCHL a qualifié de « creux quasi historique ⁷ ». Le rapport relevait par ailleurs que ce resserrement du marché locatif avait accéléré l'augmentation des loyers, lui faisant atteindre un « nouveau sommet ⁸ ». La SCHL présentait également de nouvelles données sur l'impact du changement de locataire sur le loyer moyen des logements de deux chambres, rapportant qu'il aggrave la situation 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 âgées ⁹ ».

1.2 L'ÉTAT DE LA CONCURRENCE

Du 17 novembre 2022 au 31 mars 2023, le gouvernement a tenu des consultations publiques avec les intervenants et les citoyens sur l'avenir des politiques canadiennes en matière de concurrence ¹⁰. Le 20 septembre 2023, Innovation, Sciences et Développement économique Canada a publié un sommaire 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 dispositions sur les fusions ¹¹. 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 que l'on propose d'apporter à la *Loi sur la concurrence* auront 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 les prix exorbitants;
- de permettre au Bureau de la concurrence d'éviter que les grandes épiceries puissent empêcher de plus petits magasins concurrents d'ouvrir à proximité;

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

- de supprimer la défense fondée sur les gains d'efficacité prévue à l'article 96 de la *Loi sur la concurrence* afin de mettre un terme aux fusions anticoncurrentielles qui entraînent une augmentation des prix et limitent les choix des consommateurs¹².

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 neufs¹³ (mesure existante).

Annoncée dans le budget de 2000¹⁴, la mesure existante s'applique généralement à la TPS payable ou réputée payée par une personne qui, soit :

- n'étant pas le constructeur, achète un immeuble résidentiel¹⁵ auprès d'une autre personne;
- étant le constructeur de l'immeuble résidentiel ou d'une adjonction à un immeuble résidentiel contenant au moins deux habitations¹⁶, 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 LTA¹⁷ afin de bonifier le montant du remboursement sous la mesure existante dans certaines situations (montant bonifié).

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 ces nouvelles conditions s'appliquent en plus de celles de la mesure existante. Autrement dit, une personne doit avoir droit au remboursement sous la mesure existante afin de pouvoir bénéficier du montant bonifié.

Dans ce cas, suivant le nouveau paragraphe 256.2(3.2) de la LTA, le montant 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 [TPS] 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 ».

Le paragraphe 2(1) du projet de loi modifie de façon corrélative le préambule du paragraphe 256.2(3) de la LTA afin d'ajouter une référence au nouveau paragraphe 256.2(3.1) de la LTA.

Par ailleurs, le paragraphe 2(3) du projet de loi 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 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 de la mesure existante plutôt qu'au 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*, selon lequel, sous réserve de la consultation du commissaire de la concurrence (par. 10.1(2)), le ministre de l'Industrie peut ordonner au commissaire d'enquêter sur l'état de la concurrence sur un marché ou dans une industrie s'il est dans l'intérêt public de le faire (par. 10.1(1)).

Si le ministre ordonne au commissaire de mener l'enquête 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 (par. 10.1(3));
- soumettre le mandat final, après avoir tenu compte des observations du public, au ministre pour approbation, et le publier une fois celui-ci approuvé (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 (par. 10.1(5)), le ministre pouvant prolonger le délai du mandat pour des périodes dont la durée peut atteindre trois mois (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 (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.

2.2.2 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 de l'actuel 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.

2.2.3 Exception dans les cas de gains en efficience
pour les fusionnements
(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 litigieuse²⁴. Il empêche le Tribunal de la concurrence de rendre l'ordonnance prévue à l'article 92 de la *Loi sur la concurrence* à l'encontre de fusionnements anticoncurrentiels si ceux-ci génèrent des gains d'efficience assez importants pour contrecarrer les effets du préjudice causé à la concurrence ou s'ils sont susceptibles de le faire, et si une telle ordonnance risque 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'efficience à long terme²⁵ ».

L'article 10 du projet de loi abroge l'article 96 de la *Loi sur la concurrence* et, à cette fin, révoque l'exception. 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.

2.2.4 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 efficience 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 fusionnements qui sont essentiellement complétés avant l'abrogation de l'article 96 de la *Loi sur la concurrence*.

2.2.5 Entrée en vigueur
(art. 12 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. 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, art. 1.
2. [Loi sur la taxe d'accise](#) (LTA), L.R.C. (1985), ch. E-15.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

3. [Loi sur la concurrence](#), L.R.C. (1985), ch. C-34.
4. Société canadienne d'habitation et de logement, [Faisabilité financière du marché locatif primaire : les rendements de la construction d'ensembles de logements types sont insuffisants dans certaines régions métropolitaines](#), décembre 2021, p. 9.
5. Société canadienne d'habitation et de logement, [Rapport sur le marché locatif](#), janvier 2023.
6. À noter que l'expression utilisée en anglais est « purpose-built rental apartments ». Le libellé du nouveau par. 256.2(3.1) de la LTA reprend partiellement cette expression : « purpose-built rental housing ».
7. Société canadienne d'habitation et de logement, [Rapport sur le marché locatif](#), janvier 2023, p. 6.
8. *Ibid.*, p. 9.
9. 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.
10. Gouvernement du Canada, [Consultation sur l'avenir de la politique de la concurrence au Canada – Rapport sur Ce que nous avons entendu](#).
11. 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*.
12. 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.
13. Par. 256.2(3) de la LTA.
14. Ministère des Finances Canada, [De meilleures finances, une vie meilleure](#), budget de 2000, p. 294.
15. Plusieurs conditions doivent être remplies, voir les définitions d'« immeuble d'habitation » et d'« habitation » au par. 123(1) de la LTA, ainsi que celles d'« habitation admissible » et de « résidence autonome » au par. 256.2(1) de la LTA. 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'aînés, de personnes handicapées ou d'autres particuliers.
16. *Ibid.*
17. [Loi sur la taxe d'accise](#), L.R.C. (1985), ch. E-15.
18. À noter que le projet de loi C-56 ne contient aucune disposition réglementaire à cet effet.
19. À noter que le projet de loi C-56 ne contient aucune disposition réglementaire à cet effet.
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.
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.
24. Gouvernement du Canada, « [Exception relative aux gains en efficience](#) », *Consultation sur l'avenir de la politique de la concurrence au Canada – Rapport sur Ce que nous avons entendu*.
25. *Ibid.*