

Rapport du CDIP : Examen des clauses restrictives et de la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada



**PUBLIC INTEREST ADVOCACY CENTRE
LE CENTRE POUR LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT PUBLIC**

**Auteurs :
Tahira Dawood et Joshua Fichman-Goldberg
1^{er} avril 2026**

© Tous droits réservés, 2026, CDIP

Il est interdit de reproduire le présent contenu à des fins commerciales.
Toute autre reproduction accompagnée d'un remerciement est encouragée.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public
(CDIP)

Tél. : 1-877-613-PIAC (7422) Courriel : piac@piac.ca
Site Web : www.piac.ca

Données canadiennes sur le catalogage et la publication
Examen des clauses restrictives et de la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada

Table des matières

A-	Remerciements.....	5
B-	Introduction et sommaire.....	6
C-	Contexte	11
a.	Que sont les clauses restrictives?	11
b.	Que sont les clauses d'exclusivité?	12
D-	Incidence des clauses restrictives et des clauses d'exclusivité sur les consommateurs dans le secteur de l'épicerie	14
a.	Données probantes actuelles et limites	14
b.	L'incidence générale sur les consommateurs peut varier	15
c.	Accès aux magasins d'alimentation et aux épiceries	18
d.	Création de déserts alimentaires et difficultés d'accès à des options alimentaires saines	31
e.	Incidences de ces restrictions anticoncurrentielles sur le prix des aliments	40
f.	Difficultés de l'accès à l'information	42
E-	Historique des clauses restrictives	44
a.	Origines légales des clauses dans la <i>common law</i>	44
b.	Utilisations passées des clauses restrictives	46
F-	Cadres juridiques en vigueur au Canada	47
a.	Préoccupations des administrations	47
b.	Approche actuelle des lois et règlements sur la concurrence	48
c.	Modifications apportées à la <i>Loi sur la concurrence</i> au moyen du projet de loi C-56	48
d.	Cadres juridiques provinciaux actuels	52
G-	Exploration des approches juridiques et réglementaires en vue d'aborder les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité	57
a.	Approches actuelles et potentielles à l'échelle fédérale	57
b.	Analyse des efforts déployés à l'échelle fédérale	58
c.	Point de vue des détaillants.....	61
d.	Approches potentielles à l'échelle provinciale, territoriale et/ou municipale	64
H-	Administrations internationales.....	69
a.	États-Unis	69
b.	Royaume-Uni	71
c.	Australie et Nouvelle-Zélande	73
I-	Principales constatations et recommandations.....	74
J-	Annexe 1 –Questionnaire à l'intention des intervenants	78
	Questions : Groupes de consommateurs	81
	Questions : Universitaires/chercheurs/experts des politiques.....	82
	Questions : Avocats	83
	Questions : Bureau de la concurrence	84

Questions : Organismes de réglementation canadiens (à l'exception du Bureau de la concurrence).....	85
Questions : Bureaux des procureurs généraux	86
Questions : Premier ministre du Manitoba et ministre ayant participé à l'adoption du projet de loi 31 [Ces questions ne concernaient que le projet de loi 31]	87
Questions : Ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.....	87
Questions : Organismes de réglementation internationaux	88
Questions : Membres de l'industrie/autres représentants [y compris les épiceries]	88
Questions : Organisations alimentaires/organismes sans but lucratif locaux.....	89

A- Remerciements

Le Centre pour la défense de l'intérêt public (CDIP) a reçu un financement de l'Initiative canadienne de protection des consommateurs d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Les opinions exprimées dans le présent rapport ne sont pas nécessairement celles d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada ou du gouvernement du Canada.

Le CDIP reconnaît l'importante contribution de sa spécialiste de la méthodologie, Angela Cameron, professeure agrégée de l'Université d'Ottawa, pour ses conseils et son aide dans la définition de la portée de cette recherche et des questions connexes. Nous tenons aussi à reconnaître et à remercier tous les intervenants pour le temps qu'ils nous ont généreusement consacré et leurs commentaires. Toutes les réponses à nos consultations auprès des intervenants nous ont aidé à mieux comprendre les questions soulevées dans le présent rapport.

B- Introduction et sommaire

Dans le cadre du présent projet, le CDIP a cherché à mener un examen exhaustif des clauses restrictives, une forme de contrôle de propriété qui limite la manière dont les biens immobiliers peuvent être utilisés par les concurrents, et leur incidence sur la concurrence dans les ventes de produits alimentaires. L'objectif consistait à examiner des solutions législatives, réglementaires et stratégiques aux clauses restrictives, dans le but d'accroître la concurrence dans le secteur de l'épicerie. La question au centre du projet de recherche consistait à déterminer de quelle manière les clauses restrictives nuisent à la concurrence dans les ventes de produits alimentaires et comment les conséquences de telles restrictions peuvent être atténuées.

Notre recherche et les commentaires des intervenants laissent supposer que les clauses d'exclusivité, une autre forme de contrôle de propriété imposée dans le secteur de l'épicerie mérite également notre attention, du point de vue des consommateurs. Cette question a été abordée en raison de l'incidence potentielle de ces clauses sur les consommateurs, car nous observons que toute restriction faisant en sorte que les consommateurs n'ont pas accès à des produits alimentaires, y compris des fruits et légumes frais, un moyen de subsistance essentiel, doit être remise en question avec une claire tentative de contester, de retirer et/ou de limiter de telles restrictions. Cependant, notre examen indique que les lois et règlements qui entourent les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité sont profondément enracinés dans l'histoire, compliqués et difficiles à contester.

Le CDIP a déterminé que les consommateurs ont de la difficulté à comprendre la nature juridique des clauses restrictives, leur portée, leur fonctionnement et leur effet sur la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada, et que leurs connaissances à ce sujet sont limitées. Il est également difficile de s'y retrouver en raison de leur complexité et du manque d'accès facile aux données pertinentes. De même, le public a une compréhension limitée des clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie et de leur incidence sur la concurrence. Les ressources destinées aux consommateurs sur cette question sont loin d'être limitées, et les défis liés à l'accès à ces clauses rendent encore plus difficile de cerner les enjeux et d'accroître la sensibilisation.

Les données sur la manière et l'endroit où les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité s'appliquent dans le secteur de l'épicerie d'un bout à l'autre du Canada ne sont pas faciles d'accès. Il n'existe pas de ressource complète accessible à l'échelle nationale au Canada et/ou à l'échelle provinciale qui offre un aperçu complet de ces restrictions. Bon nombre d'intervenants à qui nous avons parlé ont aussi constaté cette lacune. Même si une telle ressource devenait disponible plus tard, il faut remettre en question la nécessité et la manière d'en faciliter l'utilisation, surtout par un consommateur moyen qui a des connaissances limitées sur la question. Nous avons aussi constaté que les données sur la manière et l'endroit où les clauses restrictives ont mené à des déserts alimentaires au Canada étaient limitées. Ces lacunes en matière de données doivent être

examinées et traitées afin de mieux comprendre ces restrictions contre la concurrence et leur incidence sur les consommateurs dans le secteur de l'épicerie.

Dans son étude, le CDIP s'est aussi penché sur l'effet des causes restrictives sur les habitudes de consommation des clients (en particulier du point de vue de la nutrition). Le CDIP a déterminé que les clauses restrictives peuvent avoir une incidence sur les habitudes de consommation des clients en influant potentiellement sur les comportements des consommateurs en fonction d'options alimentaires faciles d'accès et/ou abordables. Il a aussi pu déterminer que cet effet avait une incidence disproportionnée sur les consommateurs à faible revenu et d'autres consommateurs vulnérables, comme les personnes âgées, dans les collectivités touchées.

Le CDIP a aussi tenu compte de l'incidence des restrictions de propriété anticoncurrentielles en ce qui a trait aux prix des aliments. Nous n'avons pas trouvé de données probantes importantes en lien direct avec des restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le contexte des prix élevés des aliments. Cependant, nous avons repéré des références anecdotiques dans les médias, de même que des commentaires d'intervenants, qui laissaient supposer qu'il existe un lien entre la concurrence limitée et les prix élevés de l'épicerie, les contrôles de propriété rendant ces augmentations de prix plus probables.

Étant donné que le Bureau de la concurrence mène actuellement une enquête sur ces restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie, nous lui avons demandé si notre recherche pouvait ajouter de la valeur à cette question et de quelle manière. Les représentants du Bureau ont indiqué qu'il faut encore en faire beaucoup plus, ce qui inclut de prendre en compte à quelles approches réglementaires et juridiques on pourrait avoir recours pour aborder ces restrictions anticoncurrentielles. Par conséquent, la présente recherche est pertinente, et le Bureau a ajouté que le Canada ne peut pas simplement se fier sur l'exécution. En effet, divers intervenants doivent jouer un rôle.

Méthodologie

La méthodologie utilisée dans le présent rapport a nécessité une revue de la littérature, et des recherches juridiques et universitaires ont également été menées pour comprendre les lois et règlements entourant ces restrictions anticoncurrentielles et leur fonctionnement. Une recherche considérable a également été menée afin de comprendre l'incidence de ces restrictions dans le secteur de l'épicerie sur les consommateurs, en particulier leur accès à des épiceries et des aliments. Le CDIP a examiné l'historique des clauses restrictives et a procédé à un examen et une analyse approfondis du cadre juridique fédéral. Cela était lié aux pouvoirs du Bureau de la concurrence. Le CDIP a passé en revue les cadres provinciaux pertinents, y compris la *common law* et le droit civil. Le CDIP a également examiné les approches adoptées dans certaines compétences internationales en vue d'aborder les restrictions anticoncurrentielles sur les biens dans le secteur de l'épicerie.

Le CDIP a communiqué avec la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC) et divers procureurs généraux provinciaux (et le procureur général du Canada) au sujet de la réforme juridique. La CHLC a indiqué qu'à l'heure actuelle, elle n'a pas de projet en cours concernant la concurrence dans l'industrie de l'épicerie. Toutefois, la CHLC serait ouverte à examiner une proposition de projet visant à unifier les lois et règlements sur cette question du point de vue des consommateurs. Nous n'avons pas eu de nouvelles de la plupart des bureaux des procureurs généraux, et certains d'entre eux ont fait part de leur intérêt pour l'examen du présent rapport.

Les entrevues auprès des intervenants constituaient l'une des parties les plus importantes de notre méthodologie. Le CDIP a préparé des questionnaires distincts à l'intention des divers intervenants en fonction de leur domaine d'expertise. Ils ont été préparés pour des groupes de consommateurs; des universitaires; des chercheurs; des experts des politiques; des avocats; le Bureau de la concurrence et d'autres organismes de réglementation fédéraux; tous les bureaux de procureurs généraux; le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada (AAC); des membres de l'industrie; des organismes de réglementation internationaux; des organisations alimentaires locales; des organismes sans but lucratif. Le CDIP a aussi contacté l'honorable ministre Mintu Sandhu et le premier ministre Wab Kinew, qui étaient derrière le projet de loi 31 au Manitoba.

Le CDIP a reçu des réponses écrites de la part de plusieurs intervenants. Il en a aussi rencontré. Nous avons approché un total de 63 intervenants et reçu les commentaires de 19 d'entre eux. Cela comprenait la rétroaction de certains groupes de consommateurs, de plusieurs universitaires et chercheurs, d'un avocat, du Bureau de la concurrence, d'AAC, d'une organisation alimentaire locale et du bureau de l'honorable ministre Mintu Sandhu. Nous n'avons pas reçu de commentaires de la part des principales chaînes d'épicerie canadiennes.

Recommandations

En fonction des conclusions de la présente recherche, le CDIP recommande ce qui suit :

- ❖ Des données exhaustives concernant l'application des clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie au Canada devraient être recueillies et publiées. Il faudrait aussi publier des données sur les clauses d'exclusivité. Il est important de le faire afin de définir l'application et la portée de ces restrictions et leur incidence sur l'accès à la nourriture, y compris des options saines.
- ❖ Il faudrait créer un répertoire national de toutes les restrictions des biens dans le secteur de l'épicerie, dans lequel le public pourrait effectuer des recherches au moyen d'une base de données en ligne. Cela pourrait être fait en collaboration avec des agences fédérales, comme ISDE et toutes les compétences provinciales et territoriales. Ce répertoire devrait être accessible gratuitement et présenter les données dans différents formats. Il devrait comprendre de l'information détaillée,

comme tous les emplacements qui font l'objet de restrictions de propriété dans le secteur de l'épicerie, leur adresse, la portée des restrictions et des échéanciers. De brefs résumés des restrictions doivent être fournis en langage clair et simple. S'il n'est pas possible de le faire à l'échelle nationale, à tout le moins, toutes les provinces et tous les territoires devraient créer et gérer ce répertoire spécialisé. Il importe de souligner que des modifications législatives devraient être envisagées dans l'ensemble des provinces et territoires afin de permettre la création et la tenue à jour de ce répertoire.

- ❖ Compte tenu des défis que doivent relever les administrations pour aborder les clauses restrictives et leur incidence sur l'accès à la nourriture au Canada, une stratégie nationale complète devrait être élaborée afin de retirer les clauses restrictives qui limitent la concurrence dans le secteur de l'épicerie. Il faut envisager de fournir de l'information détaillée sur l'origine de ces clauses, en regardant de plus près les clauses imposées par les grandes chaînes d'épicerie. Cette stratégie doit être planifiée en collaboration avec le Bureau de la concurrence et toutes les compétences provinciales et/ou territoriales, et elle doit être supervisée par ISDE. Les municipalités qui présentent la prévalence la plus importante de clauses restrictives devraient participer à ce processus. Une telle stratégie devrait prendre en compte les circonstances et les défis uniques de toutes les différentes régions du Canada, et elle doit prévoir, au minimum, des normes communes pour faire en sorte que des mesures de protection des consommateurs uniformes s'appliquent partout au Canada.
- ❖ Les agences fédérales, comme ISDE, et le Bureau, de même que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, doivent également envisager de faire appel à la CHLC afin de déterminer si et comment une loi et un règlement uniformes pourraient être élaborés pour aborder les restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie. À cet égard, il faudrait mettre sur pied un groupe de travail, qui sera chargé de préparer et de soumettre une proposition détaillée à la CHLC.
- ❖ L'approche en matière de législation et d'exécution à laquelle le Manitoba a recours pour aborder ces restrictions de propriété anticoncurrentielles devrait être surveillée de près pour tirer des leçons en vue d'élaborer la politique législative et réglementaire, que ce soit à l'échelle nationale ou par les autres provinces et territoires.
- ❖ Notre recherche et les commentaires des intervenants laissent supposer que toutes les clauses d'exclusivité ne nuisent pas à la concurrence dans le secteur de l'épicerie et que même si c'est le cas, leur portée et leur incidence sur le consommateur peuvent être bien moindres que celle d'une clause restrictive. Par conséquent, étant donné la portée variée de ces restrictions, il faudrait envisager une réponse juridique et réglementaire nuancée. Cela permettra de nous assurer

que ces clauses ne sont permises que lorsqu'elles sont justifiées, qu'elles se limitent à des termes clairs et brefs et que leur portée géographique demeure restreinte. Il est important que toutes ces restrictions soient abordées du point de vue du consommateur afin de mieux évaluer leur incidence sur eux et d'élaborer des réponses appropriées.

- ❖ Les organismes de réglementation et les décideurs canadiens devraient utiliser comme référence le *Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010* de la Competition and Markets Authority, au Royaume-Uni, au moment de rédiger des lois et des politiques nuancées qui abordent cette question. Cet ordre prévoit divers paliers de réglementation en fonction de la taille du détaillant et cible précisément les grands détaillants. De plus, il présente un critère précis pour déterminer s'il y a concurrence réduite dans un secteur géographique qui mérite une enquête approfondie. Il cible les arrangements en matière d'exclusivité de plus de cinq ans plutôt que d'interdire toutes les clauses de ce type. Les décideurs provinciaux et fédéraux du Canada devraient adopter cette approche ciblée afin d'aborder adéquatement le problème.
- ❖ La création de déserts alimentaires, et les limites de l'accès aux aliments, particulièrement les aliments sains, est une source importante de préoccupation. Au cours de notre recherche, nous avons pu déterminer que les actuelles ressources sur les déserts alimentaires au Canada sont limitées et ne fournissent de d'information détaillée que pour certaines régions. Un outil de cartographie devrait être créé afin de détecter les déserts alimentaires partout au Canada. L'outil de cartographie et les ressources accessibles sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec devraient être pris en compte. Cet outil devrait être conçu à l'échelle nationale, dans la mesure du possible; autrement, toutes les provinces et tous les territoires devraient au moins disposer d'une ressource semblable à celle qui est offerte au Québec.
- ❖ Une étude nationale de l'établissement des prix à l'épicerie devrait être menée, comme celle menée par le Manitoba sur les prix à l'épicerie. L'un des objectifs de cette étude devrait être d'examiner si et comment les restrictions de propriété anticoncurrentielles ont une incidence sur les prix plus élevés des aliments et/ou en sont la cause. Les consommateurs et toutes les parties prenantes devraient être invités à participer à cette étude.

C- Contexte

Le présent rapport de recherche met l'accent sur l'utilisation de contrôles de propriété anticoncurrentiels, en particulier les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie, afin de limiter la concurrence dans les ventes d'aliments. Les clauses restrictives sont une forme de contrôle de propriété qui limite ou restreint la manière dont les concurrents peuvent utiliser les biens immobiliers commerciaux. Ce problème représente un exemple de la manière dont certains mécanismes légaux commerciaux utilisés pour restreindre la concurrence peuvent avoir des répercussions négatives sur les consommateurs.

Nous examinons et analysons l'incidence de ces restrictions sur les consommateurs dans les collectivités touchées et dans l'écosystème alimentaire canadien élargi, particulièrement en lien avec l'accès à des choix alimentaires nutritifs et l'augmentation des prix. Les consommateurs canadiens ont ressenti les répercussions de l'augmentation des coûts de l'épicerie, qui sont exacerbés par la hausse de l'inflation et du coût de la vie. D'après la plus récente revue annuelle de l'indice des prix à la consommation, les prix de l'épicerie ont continué de grimper en 2025, pour atteindre un taux de 3,5 %, en hausse par rapport à 2,2 % en 2024.¹

Dans la présente section, nous fournissons un aperçu des clauses restrictives et de leur utilisation dans le secteur de l'épicerie canadien afin de limiter la concurrence. Ensuite, nous les distinguons des autres formes de contrôle de propriété.

a. Que sont les clauses restrictives?

En droit des biens, une clause restrictive est une restriction imposée sur une partie de territoire qui empêche légalement un propriétaire d'utiliser ce territoire à des fins particulières. Il existe aussi des clauses dans d'autres domaines du droit. En droit du travail, les clauses restrictives peuvent s'appliquer comme des clauses anticoncurrentielles contractuelles afin d'empêcher un employé de travailler pour le concurrent d'un employeur pendant une période de temps donnée. En immobilier, une clause est une règle écrite, enregistrée au titre, qui décrit ce qui peut être fait ou non avec une partie de territoire.² Contrairement aux contrôles sur l'utilisation des terres publiques tels que le zonage, les clauses restrictives sont créées au moyen d'ententes privées, mais sont conçues de manière à être « rattachées au territoire », ce qui signifie que les restrictions demeurent en vigueur même lorsque le territoire est vendu et que le propriétaire change. Étant donné que ces instruments sont de nature privée, ils sont

¹ Statistique Canada, « Indice des prix à la consommation : revue annuelle, 2025 », Le Quotidien, 19 janvier 2026, <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/260119/dq260119b-fra.htm>>.

² Bruce H. Ziff, « Bumble Bees Cannot Fly, and Restrictive Covenants Cannot Run », dans Anneke Smit et Marcia Valiante, éditeurs, *Public Interest, Private Property: Law and Planning Policy in Canada* (Vancouver: UBC Press, 2015), p. 59.

utilisés avec une supervision publique minimale et sont habituellement mise en œuvre « en coulisses ».³

Dans le secteur de l'épicerie, on a déterminé que les grands détaillants ont recours aux clauses restrictives pour limiter la concurrence en empêchant d'autres épiceries d'ouvrir sur le territoire pour la durée de la clause. Dans certains cas, ces clauses s'appliquent à un rayon géographique entourant le terrain en question, ce qui empêche le concurrent d'ouvrir des épiceries à proximité. Ziff et Jiang décrivent une politique de « terre brûlée » qui en découle, où l'utilisation du territoire est contrôlée par un propriétaire de bien pendant de longues périodes.⁴

Exemple de clause restrictive dans le secteur de l'épicerie

Un propriétaire qui loue à l'épicerie A peut enregistrer une clause restrictive sur le titre d'un terrain pour empêcher les concurrents d'ouvrir une succursale sur ce terrain dans l'avenir. Lorsque l'épicerie A part, le concurrent, épicerie B, ne peut pas louer le même terrain à des fins de vente au détail de produits alimentaires en raison d'une clause restrictive en place. Le territoire et l'infrastructure en place demeurent vacants pendant la durée de la clause, qui peut être indéterminée.

Le Bureau de la concurrence définit une clause restrictive comme une « restriction relative à un terrain qui empêche l'acheteur ou le propriétaire d'un bien commercial d'utiliser l'emplacement pour exploiter certains types d'entreprises qui font concurrence à un propriétaire précédent ou de le louer à de tels exploitants. »⁵ Ces clauses écrites sont enregistrées directement sur le titre des biens immobiliers et sont léguées aux futurs propriétaires. Il en résulte que les restrictions sur l'utilisation du terrain découlant de clauses qui peuvent durer pendant de longues périodes, sont difficiles à contester et sont conservées dans des documents de titre des registres de terrain qui sont difficiles d'accès. Comme nous le répétons tout au long du présent rapport, nos conclusions montrent que ce phénomène n'a pas fait assez l'objet d'études et pourrait entraîner de grandes difficultés pour les écosystèmes alimentaires canadiens.

b. Que sont les clauses d'exclusivité?

Le Bureau de la concurrence fait la distinction entre les clauses d'exclusivité en tant que deuxième forme de contrôle des biens des concurrents, qu'il définit comme « une clause dans un bail commercial qui limite la façon dont le terrain peut être utilisé par des

³ Bruce Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth: The Use of Restrictive Covenants to Stifle Competition » (2012) 30:2 *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, p. 79 à 81.

⁴ Bruce H. Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth », p. 81.

⁵ Bureau de la concurrence du Canada, *Les contrôles de propriété visant des concurrents et la Loi sur la concurrence*, dernière modification le 4 juin 2025, <https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/publications/controles-proprietete-visant-concurrents-loi-concurrence>.

concurrents d'un locataire. » Ces clauses peuvent être utilisées pour empêcher un propriétaire de louer des locaux à une entreprise concurrente ou de restreindre les types de produits qui peuvent être vendus.⁶ Les propriétaires acceptent souvent ces clauses, car elles contribuent au succès du locataire en tant qu'entreprise.⁷ Il est important de préciser que ces clauses sont de nature contractuelle et ne perdurent pas de la même manière que les clauses restrictives, bien souvent.

Exemples de clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie

Une entente de location commerciale entre l'épicerie A et une place commerciale comporte une clause d'exclusivité qui empêche des concurrents semblables au commerce de détail d'ouvrir dans la même place commerciale. Le concurrent, épicerie B, n'a pas le droit d'ouvrir une succursale dans la même place commerciale pendant la durée du bail. Une fois que l'épicerie A part, la place commerciale met fin au bail, et l'épicerie B peut ouvrir une succursale sans obstacle dans la place commerciale, car la clause d'exclusivité a pris fin en même temps que le contrat précédent.

Dans un autre exemple, une clause d'exclusivité donne à l'épicerie A le droit exclusif de vendre certaines marques de produits dans un emplacement donné. L'épicerie B située à proximité n'a pas le droit de vendre ces marques, mais elle peut toutefois faire affaires à proximité et vendre d'autres marques du même type de produit.

Certains intervenants à qui nous avons parlé ont affirmé que les clauses restrictives devraient être réglementées séparément des clauses d'exclusivité. Ils nous ont dit que les clauses restrictives posent une menace beaucoup plus importante pour la concurrence étant donné leur effet durable une fois que la succursale d'épicerie quitte une collectivité, ce qui occasionne une probabilité accrue de réduction de l'accès aux aliments et de déserts alimentaires. Un intervenant nous a dit que les clauses d'exclusivité devraient être entièrement permises. L'intervenant estime que ces contrôles de propriété confèrent un avantage clair aux entreprises avec des fardeaux clairs, au minimum, pour les consommateurs.

Du point de vue des consommateurs, les répercussions des deux formes de contrôle de propriété dans le secteur de l'épicerie se chevauchent. Elles limitent toutes deux le choix des consommateurs et peuvent avoir une incidence sur l'accès aux aliments, particulièrement les choix alimentaires sains. Notre étude met principalement l'accent sur les clauses restrictives étant donné leurs défis uniques et l'incidence durable sur la concurrence dans le secteur de l'épicerie. Bon nombre de tentatives actuelles de réglementer les contrôles anticoncurrentiels des biens au Canada ciblent à la fois les

⁶ *Idem.*

⁷ Pamela Green et Shanae Soor, « De l'exclusivité au franc jeu : Comprendre les clauses d'exclusivité et les clauses restrictives dans le secteur de l'immobilier commercial. » *KPMG Canada*, avril 2025, <https://kpmg.com/ca/fr/insights/2025/04/from-exclusivity-to-fair-play.html>.

clauses restrictives et les clauses d'exclusivité ensemble sous le terme « contrôle de propriété visant des concurrents ». Comme nous l'expliquerons en détail ci-dessous, il existe des avantages et des inconvénients à cette approche législative. Ensuite, nous examinons l'incidence des clauses restrictives et des clauses d'exclusivité sur les consommateurs dans le secteur de l'épicerie.

D- Incidence des clauses restrictives et des clauses d'exclusivité sur les consommateurs dans le secteur de l'épicerie

a. Données probantes actuelles et limites

La recherche du CDIP s'appuie principalement sur des données empiriques, la rétroaction des intervenants ainsi que la littérature didactique afin de discuter de l'incidence des clauses restrictives sur les consommateurs et des clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie, notamment l'incidence de ces restrictions sur l'accès des consommateurs à des magasins d'alimentation et les épiceries au Canada.

Le CDIP a cherché à trouver des preuves empiriques, y compris des sondages sur l'opinion publique pertinents dans des études évaluées par des pairs publiées ainsi que des sondages du gouvernement fédéral ou toute autre étude auprès des consommateurs en lien avec ces restrictions. Cependant, nous n'avons pas trouvé de données empiriques matérielles indiquant que l'incidence sur les consommateurs des clauses restrictives et/ou des clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie, sauf pour quelques études de recherche limitées dont il est question ci-dessous. Ces études se limitaient souvent à une région et/ou une province en particulier.

Nous avons également soulevé la question pendant les consultations des intervenants, en particulier lors des entrevues avec les intervenants. Le consensus général de la part des intervenants était que la recherche quantitative sur les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans ce secteur est nécessaire, mais n'est pas disponible. Ce n'est pas le cas seulement pour le Canada. Christopher R. Leslie, un professeur de l'Université de la Californie, faculté de droit Irvine, se spécialise dans le droit antitrust, les politiques de concurrence et de propriété intellectuelle et a effectué des recherches considérables sur cette question. Il souligne également l'absence de données pertinentes aux États-Unis pendant l'entrevue auprès des intervenants menée par le CDIP. Le professeur Leslie fait remarquer que ces données sont aussi essentielles pour cerner les tendances et les constantes en ce qui concerne ces clauses anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie.

Étant donné ce qui précède, le CDIP souligne que l'examen de ces restrictions anticoncurrentielles et leur incidence sur les consommateurs nécessite davantage d'attention qu'il en a reçu. D'autres recherches, en particulier de la recherche empirique, sont nécessaires afin de mieux éclairer la conception de toute réponse juridique et des réponses réglementaires aux restrictions anticoncurrentielles qui limitent la concurrence

dans le secteur de l'épicerie. Comme nous l'avons déjà souligné, la recherche du CDIP ne vise que les contrôles de propriété ou les restrictions, comme nous pourrions les appeler, qui limitent la concurrence dans le secteur de l'épicerie.

b. L'incidence générale sur les consommateurs peut varier

Dans l'ensemble, la recherche du CDIP a montré que les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité qui limitent la concurrence peuvent avoir une incidence sur les consommateurs dans le secteur de l'épicerie. Cependant, la magnitude de cette incidence peut varier en fonction de la nature de la restriction, et de différents facteurs, comme l'emplacement géographique de ces restrictions, leur portée et leur durée. Une récente enquête sur les contrôles de propriété menée par *CBC Marketplace* a permis de déterminer que la portée de ces contrôles varie considérablement d'une propriété à l'autre et a souligné que la portée des contrôles peut être particulièrement élargie.⁸

[Traduction libre] *Marketplace* a obtenu les documents juridiques de douzaines de propriétés au Canada — cachés derrière des systèmes et des verrous d'accès opaques — et a trouvé plusieurs contrôles de propriété cachés dans des conventions de location ou même inscrits directement sur le titre de propriété. La portée des modalités négociées par les géants de l'épicerie variait considérablement d'une propriété à l'autre.

Bien que certains contrats stipulent que les géants ne peuvent pas empêcher de manière « déraisonnable » que l'on donne la permission aux concurrents d'ouvrir une succursale ou de vendre des aliments, d'autres accordent expressément toute discrétion.⁹ [Nous soulignons]

L'examen du CDIP ainsi que les rencontres avec les intervenants ont également indiqué que les clauses restrictives qui limitent la concurrence peuvent avoir des conséquences plus graves et durables que les clauses d'exclusivité, car elles sont enregistrées sur le titre de propriété, et durent souvent 10, 20 ou 40 ans, voire plus longtemps. De même, le Bureau de la concurrence, pendant sa consultation au sujet des contrôles de propriété dans le secteur de l'épicerie canadien, a déterminé que « [c]es restrictions peuvent continuer à s'appliquer pendant de longues périodes, et même de façon indéfinie. »¹⁰

Dans un article de 2012 sur l'utilisation des clauses restrictives pour étouffer la concurrence dans le milieu de la vente au détail, Bruce Ziff et Ken Jiang se sont penchés sur l'utilisation de ces clauses dans un contexte commercial à Edmonton, en Alberta.¹¹

⁸ Katie Pedersen, Jenny Cowley, Chris Glover et Tomi Joseph-Raji, « How grocery giants control who can sell food in your neighbourhood », *CBC Marketplace* (23 janvier 2026), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/grocery-giants-control-9.7055067>>.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Bureau de la concurrence du Canada, « Demande de renseignements sur les contrôles de propriété dans le secteur canadien de l'épicerie », (21 octobre 2024), en ligne : <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/demande-renseignements-controles-propriete-dans-secteur-canadien-lepicerie>>.

¹¹ Bruce Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth: The Use of Restrictive Covenants to Stifle Competition », (2012) 30:2 *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, p. 79.

Les clauses inscrites au titre de propriétés d'Edmonton ont été examinées avec tous les documents pour lesquels on a déterminé qu'ils contenaient une restriction anticoncurrentielle.¹² Environ 50 clauses ont été examinées, et les restrictions les plus courantes concernaient les stations-service et les épiceries.¹³ On a déterminé que la durée de ces clauses variait considérablement entre 10 et 40 années, et que certaines d'entre elles pouvaient demeurer en vigueur indéfiniment.¹⁴

[Traduction libre] La durée des clauses variait considérablement. À situation égale, une clause restrictive peut demeurer en vigueur indéfiniment. Trois approches ressortaient. Dans certains cas, une période précise était établie. Elle allait de 10 à 40 ans. Parfois, la durée était fixée par une formule. L'approche la plus courante consistait à déclarer que la restriction devait demeurer en vigueur sur la propriété en servitude tant et aussi longtemps que l'immeuble à usage locatif était utilisé à des fins spécifiques, dont l'objectif était le même que l'utilisation interdite imposée au terrain en servitude. Les autres clauses ne précisent pas de durée.¹⁵ [Nous soulignons, note en bas de page présente dans la citation omise.]

Quant à elles, les clauses d'exclusivité prennent fin avec la durée du bail. Un intervenant du CDIP a affirmé que les clauses d'exclusivité sont accessibles dans les recherches de titres de territoire avec leurs clauses restrictives, quand on les consulte. Cependant, d'autres intervenants ont souligné que ce n'est pas nécessairement le cas pour toutes les clauses d'exclusivité et que ce n'est pas non plus vrai pour toutes les compétences, car les clauses d'exclusivité se trouvent souvent dans les baux commerciaux privés. Dans les deux cas, ces deux restrictions sur la propriété ne sont pas faciles d'accès pour les consommateurs. Nous abordons la question en détail ci-dessous.

Certains intervenants ont aussi affirmé que les clauses d'exclusivité sont moins préoccupantes parce qu'elles durent moins longtemps et que la portée des restrictions est limitée. Cela dit, toutes les contraintes de ce type qui limitent la concurrence dans le secteur de l'épicerie nécessitent un examen public approfondi en raison de leur grande incidence sur l'accès aux aliments par les consommateurs, y compris les fruits et légumes frais et les choix alimentaires sains.

Bon nombre d'intervenants à qui nous avons parlé et/ou qui ont répondu à notre questionnaire ont soulevé des préoccupations au sujet des contrôles anticoncurrentiels des propriétés, en particulier les clauses restrictives. Craig Patterson, fondateur et éditeur de Retail Insider Media Inc., souligne que les clauses restrictives peuvent représenter un obstacle important à la concurrence dans le secteur de l'épicerie, surtout à l'échelle du marché local, ce qui limite le choix et enracine les titulaires.

¹² Bruce Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth: The Use of Restrictive Covenants to Stifle Competition », (2012), p. 82.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Bruce Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth: The Use of Restrictive Covenants to Stifle Competition », (2012), p. 83.

¹⁵ *Idem.*

Les clauses restrictives peuvent constituer un obstacle important à la concurrence dans le secteur de l'épicerie, surtout à l'échelle du marché local. En pratique, ces clauses empêchent souvent de nouveaux exploitants d'épiceries d'entrer dans des secteurs commerciaux précis, même lorsqu'il y a une demande de la part des consommateurs. Cela limite le choix et peut enraciner les titulaires de manières qui ne sont pas entièrement motivées le rendement concurrentiel. – Craig Patterson, fondateur et éditeur, Retail Insider Media Inc.

Keldon Bester, directeur exécutif du Canadian Anti-Monopoly Project (CAMP), a indiqué dans ses réponses à notre questionnaire à l'intention des intervenants que les contrôles de propriété offrent aux entreprises dominantes une autre manière de façonner leur concurrence en fonction de leurs propres intérêts, et non ceux des consommateurs, ce qui nuit au choix et à la concurrence pour les consommateurs.¹⁶

Les contrôles de propriété offrent un autre moyen pour les entreprises dominantes de façonner leur concurrence en fonction de leurs propres intérêts plutôt que ceux des consommateurs. Ils constituent une intervention directe dans un marché qui générerait autrement davantage de choix et une concurrence pour les consommateurs. En limitant les options disponibles, les contrôles de propriété donnent l'apparence d'un marché saturé alors que nous savons que sans eux, une concurrence plus intense est possible. L'incidence de ces contrôles sur les consommateurs est uniformément négative, ce qui donne lieu à des prix plus élevés ou à des déplacements plus longs pour avoir accès aux options qu'ils souhaitent et dont ils ont besoin. –Keldon Bester, directeur exécutif, CAMP

Le CDIP a également communiqué avec plusieurs groupes de consommateurs et obtenu des réponses d'ACORN Canada (ACORN) et d'Option Consommateurs. Judy Duncan, organisatrice principale d'ACORN, a fait part d'une préoccupation importante au sujet des restrictions anticoncurrentielles sur la propriété pendant notre consultation auprès des intervenants et a souligné qu'ACORN sera heureux de participer à tout effort à venir en vue de faire cesser ces pratiques dans le secteur de l'épicerie.

Option Consommateurs a parlé de son étude intitulée *Baromètre de confiance*, publiée en 2024, qui indique qu'un répondant sur quatre (28 %) considérait que les coûts de l'épicerie constituaient l'élément le plus préoccupant du coût de la vie, même si l'on a observé que ce résultat était considérablement inférieur à celui de son Baromètre précédent, en

¹⁶ Réponse au questionnaire destiné aux intervenants du CDIP.

mars 2023 (35 %). L'organisme souligne également que ce niveau de préoccupation peut varier en fonction de la province et du revenu.¹⁷

c. Accès aux magasins d'alimentation et aux épiceries

L'une des conséquences directes et graves des clauses restrictives est qu'elles limitent la concurrence dans le secteur de l'épicerie et empêchent d'autres épiceries d'ouvrir une succursale à un emplacement qui est souvent laissé à l'abandon après la fermeture de l'ancienne épicerie. Notamment, un élément important d'une clause restrictive est que la restriction ne peut s'appliquer que quand le terrain change de propriétaire si cela profite à une autre propriété désignée. Souvent, cette propriété se trouve à proximité, mais le secteur peut être grandement élargi.¹⁸ La loi relative aux clauses restrictives fait l'objet d'un examen ci-dessous.

[Traduction libre] Par exemple, une grande chaîne peut avoir plusieurs succursales dans un secteur, et la clause restrictive qui s'applique à un emplacement pourrait demeurer en place tant et aussi longtemps que les succursales « avoisinantes » de la même chaîne sont ouvertes.¹⁹

De même, le Rapport de l'étude de marché sur l'épicerie de détail du Bureau de la concurrence (2023) explique que lorsqu'une succursale d'épicerie est vendue, le vendeur pourrait empêcher que ce même emplacement soit utilisé par une succursale d'épicerie concurrente si elle est relocalisée dans un autre emplacement à proximité et, ce faisant, limiter le nombre d'autres succursales d'épicerie avec lesquelles il serait en concurrence.²⁰

L'effet de ce qui précède sur le consommateur est qu'il ne peut pas y avoir d'autre succursale d'épicerie au même emplacement, qui est souvent laissé vacant après la fermeture de l'ancienne épicerie, et/ou au minimum que l'emplacement n'ait pas d'épicerie. Notamment, dans certains cas, cette interdiction quant à l'ouverture de succursales d'épicerie peut s'élargir aux emplacements avoisinants, en fonction du libellé et de la portée de la clause. Cela signifie souvent que les consommateurs doivent se

¹⁷ Référence à : voir la p.15 d'Option Consommateurs, Baromètre, en ligne : <<https://s3.ca-central-1.amazonaws.com/option-consommateurs-assets/production/Revendications/rapport-option-consommateurs-an-3-16356-003-final-1-avec-compression.pdf>>.

¹⁸ Sughandhi del Canto et Rachel Engler-Stringer, « Prohibitive Property practices: The impact of restrictive covenants on the built food environment », dans Allison Gray et Ronald Hinch, éditeurs, *A Handbook of Food Crime: Immoral and Illegal Practices in the Food Industry and What to Do About Them* (Bristol: Policy Press, 2018), p. 146-147.

¹⁹ Sughandhi del Canto et Rachel Engler-Stringer, « Prohibitive Property practices: The impact of restrictive covenants on the built food environment », dans Allison Gray et Ronald Hinch, éditeurs, *A Handbook of Food Crime: Immoral and Illegal Practices in the Food Industry and What to Do About Them* (Bristol: Policy Press, 2018), p. 147.

²⁰ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Canada a besoin de plus de concurrence dans le secteur de l'épicerie », Rapport de l'étude de marché sur l'épicerie de détail du Bureau de la concurrence, (27 juin 2023), en ligne : <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/canada-besoin-plus-concurrence-dans-secteur-lepicerie>>.

déplacer sur de plus longues distances pour avoir accès à des aliments. Il pourrait également en résulter une augmentation des coûts de l'essence ou du transport pour de nombreux consommateurs, ce qui peut être une source importante de préoccupation pour les consommateurs à faible revenu et les autres consommateurs vulnérables.

Notre recherche a indiqué que l'accès à des produits frais et à des aliments sains peut être particulièrement difficile, parce qu'ils ne sont pas disponibles ou que des options limitées sont offertes²¹ dans les dépanneurs à proximité. Dans le cadre de son initiative Dépanneur bonne bouffe menée entre 2015 et 2018, Santé publique Ottawa a constaté que la plupart des dépanneurs vendent principalement des aliments transformés et des boissons à teneur élevée en sucre, en sel et en gras; peu d'entre eux offrent des fruits et légumes frais ou d'autres options alimentaires saines.²² Dans son sondage après des résidents de 2016, auquel 603 résidents d'Ottawa ont répondu, Santé publique Ottawa a pu déterminer que la proximité du domicile et la commodité sont les principales raisons pour lesquelles les personnes font des achats dans les dépanneurs et que 48 % des répondants étaient d'avis que la disponibilité des fruits et légumes frais dans les dépanneurs était faible ou très faible.²³

L'incidence de ces clauses restrictives anticoncurrentielles sur les personnes âgées dans ce secteur doit aussi faire l'objet d'un examen minutieux. Bon nombre de personnes âgées vivent seules avec peu de soutien. Pour elles, se déplacer davantage afin d'avoir accès à quelque chose d'aussi fondamental que des produits d'épicerie est un signal d'alerte flagrant qui nécessite une attention immédiate. Il existe aussi des préoccupations quant à l'incidence de ces limites anticoncurrentielles sur l'abordabilité et les prix des aliments, et nous les avons décrites ci-dessous.

Bien que les clauses d'exclusivité durent habituellement moins longtemps, en fonction de la durée du bail, et pourraient simplement limiter la nature des aliments qui peuvent être vendus plutôt qu'empêcher complètement une chaîne d'épicerie d'ouvrir une nouvelle succursale, de nouveau, cela dépendrait des modalités précises de ces clauses d'exclusivité. Jenna Khoury, avocate associée de la Kinch Eddie Litigation Professional Corporation, à Campbellford, a effectué des recherches considérables sur la question et fait partie des intervenants que nous avons contactés. Jenna affirme que l'incidence de ces restrictions n'est pas la même pour les consommateurs; avec les clauses restrictives, l'ancienne succursale d'épicerie demeure vide. À titre d'exemple, l'ancienne épicerie de sa collectivité a fermé vers 2009 et l'immeuble demeure vide, mais les clauses d'exclusivité n'entraînent pas de telles situations.

²¹ Jeff Hayward, « Why Convenience Stores Are a 'Corner' Stone of Canadian Culture », *Medium* (23 mars 2025), en ligne : <<https://medium.com/canadeh/why-convenience-stores-are-a-corner-stone-of-canadian-culture-7a6dfbd29b47>>.

²² Santé publique Ottawa, « Initiative "Dépanneur bonne bouffe" », en ligne : <https://www.santepubliqueottawa.ca/fr/public-health-topics/gfcs.aspx#>.

²³ *Idem*.

De même, pendant nos rencontres avec les intervenants, Christopher R. Leslie a souligné que les clauses restrictives sont bien pires. Le professeur Leslie souligne que les clauses entraînent non seulement des fermetures de succursales, mais qu'elles font aussi en sorte qu'aucune autre succursale ne peut ouvrir. Entre-temps, les dispositions d'exclusivité n'entraînent pas forcément un manque d'épiceries. Il ajoute que les clauses d'utilisation exclusive peuvent être justifiées dans certaines circonstances, tandis que les clauses restrictives n'ont pas de justification plausible.

Nous reconnaissons qu'il existe des différences liées à la portée et à l'incidence générale de ces restrictions, mais nous mettons l'accent sur le fait que les deux types de restrictions renvoient à l'enjeu principal concernant les consommateurs au centre de la présente recherche – refuser aux consommateurs l'accès à des aliments, y compris des fruits et légumes frais et/ou d'autres choix alimentaires sains. Nous comprenons que la portée variée de ces restrictions et leur incidence peut nécessiter une réponse juridique et réglementaire nuancée, mais toutes ces restrictions doivent être placées du point de vue du consommateur et examinées attentivement pour veiller à ce que le secteur de l'épicerie soit soutenu par des normes concurrentielles équitables qui mènent à une augmentation de l'accès aux aliments et du choix des consommateurs, et non à une baisse.

Nous comprenons aussi que les questions telles que l'insécurité alimentaire et l'accès aux aliments vont au-delà de la portée de la présente recherche, qui se limite à l'examen de l'utilisation des clauses anticoncurrentielles et, dans une certaine mesure, aux clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie et leur incidence sur les consommateurs. Le CDIP, dans sa réponse à l'étude de marché du Bureau de la concurrence sur l'épicerie de détail, souligne également que bien que les clauses restrictives ne représentent pas la seule limite à l'accès aux aliments, car le revenu, l'accès à un véhicule, l'âge et d'autres facteurs sont importants, elles représentent une limite considérable en lien avec la concurrence qui doit faire l'objet d'une étude.²⁴

Feed Nova Scotia énumère plusieurs causes fondamentales clés d'insécurité alimentaire, comme un revenu inadéquat, la hausse du coût des aliments, les clauses restrictives dans de multiples communautés de villes/villages et d'autres facteurs.²⁵ L'étude de ces différents facteurs va au-delà de la portée de la présente recherche, mais nous examinons certaines questions connexes telles que le prix des aliments et les collectivités à faible revenu dans le contexte des clauses restrictives et des clauses d'exclusivité. Le CDIP souligne également que les conclusions de la présente recherche peuvent être utiles et contribuer à une compréhension plus globale des divers facteurs menant à l'insécurité alimentaire.

²⁴Réponse du centre pour la défense de l'intérêt public à la consultation sur l'étude de marché sur le secteur de l'épicerie de détail, (16 décembre 2022), en ligne : <<https://competition-bureau.canada.ca/sites/default/files/attachments/2023/PIAC-Market-Study-Submission.pdf>> (en anglais seulement).

²⁵ Feed Nova Scotia, Advocacy Framework Overview (décembre 2025), en ligne : <<https://feednovascotia.ca/wp-content/uploads/2025/12/Advocacy-Framework-External.pdf>>.

Il importe de souligner que toute restriction qui empêche les consommateurs d'avoir accès à des aliments, y compris des fruits et légumes frais, un moyen de subsistance essentiel, doit être remise en question avec une tentative claire de contester, de retirer et/ou de limiter de telles restrictions. Cependant, notre examen indique que les lois entourant les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité sont profondément enracinées dans l'histoire, compliquées et difficiles à contester.

Le Bureau de la concurrence a enquêté sur la question, y compris l'utilisation de clauses d'exclusivité, mais comme nous l'indiquons ci-dessus, ces enquêtes avaient une portée étroite, et les principaux résultats ont été des engagements de la part d'une grande chaîne d'épicerie, comme Loblaw, de ne pas imposer ces restrictions.²⁶ Il reste à voir si et comment ces engagements seront respectés. Une grande partie de ces travaux d'enquête est également inaccessible au public, et il existe peu de ressources conviviales pour les consommateurs en provenance du Bureau à part des communiqués et un guide au sujet des contrôles de propriété visant des concurrents et la *Loi sur la concurrence*.²⁷

Certaines provinces, comme le Manitoba, ont pris des mesures initiales pour aborder ces limites (voir ci-dessous). Étant donné la sensibilisation limitée sur cette question et son incidence, ainsi que les défis à relever pour les administrations, il semble peu probable que des changements considérables et uniformes dans le secteur de l'épicerie du Canada soient apportés à ce stade, sauf si des mesures robustes et concrètes sont prises par les agences gouvernementales pour aborder cette question.

Données anecdotiques fondées sur la couverture médiatique

Les médias canadiens couvrent depuis longtemps l'utilisation des clauses restrictives anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie. Les auteurs d'un article de journal paru en 2003 dans les archives publiques de la bibliothèque de Vancouver affirment que le Conseil souhaite que Safeway retire ses clauses restrictives.²⁸ La *CBC* a signalé en 2011

²⁶ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Bureau de la concurrence surveille l'engagement de Loblaw à mettre fin à ses contrôles de propriété », (12 juin 2025), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2025/06/le-bureau-de-la-concurrence-surveille-lengagement-de-loblaw-a-mettre-fin-a-ses-controles-de-propriete.html>>.

Voir aussi : Bureau de la concurrence du Canada, Précis d'information : Le Bureau de la concurrence surveille l'engagement de Loblaw à mettre fin à ses contrôles de propriété, (12 juin 2025), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2025/06/precis-dinformation-le-bureau-de-la-concurrence-surveille-lengagement-de-loblaw-a-mettre-fin-a-ses-controles-de-propriete.html>>.

²⁷ Bureau de la concurrence, Les contrôles de propriété visant des concurrents et la Loi sur la concurrence, (4 juin 2025), en ligne : <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/publications/controles-propriete-visant-concurrents-loi-concurrence>>.

²⁸ O'Connor, Naoibh, « Council pressing Safeway to remove restrictive covenant », Vancouver Public Library, [article de journal] (27 juillet 2003), en ligne : <<https://localhistory.vpl.ca/link/cni29734>>.

que la ville d'Edmonton cherche à mettre fin aux « déserts » de succursales d'épicerie.²⁹ Nous avons aussi trouvé divers reportages médiatiques récents au sujet de la ville d'Edmonton qui fait encore des efforts pour retirer ces restrictions,³⁰ ainsi que des articles sur les récents efforts menés au Manitoba pour retirer ces clauses après avoir adopté le projet de loi 31³¹, qui interdit de nouveaux contrôles de propriété dans le secteur de l'épicerie, et qui annule les contrôles de propriété actuels s'ils ne sont pas enregistrés.³²

Même si l'utilisation de contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie a été couverte par les médias canadiens depuis plus d'une vingtaine d'années, notre recherche et nos consultations auprès des intervenants laissent supposer que la sensibilisation des consommateurs à ces restrictions anticoncurrentielles et à leur incidence est limitée. Comme nous l'avons déjà mentionné, le CDIP n'a pas trouvé de données empiriques matérielles au sujet de l'incidence de ces clauses sur les consommateurs et n'a pas trouvé de sondages axés sur les consommateurs qui traitent précisément de la sensibilisation des consommateurs à cette question. Cela est probablement attribuable au fait que ces clauses sont de nature privée, et qu'en conséquence, [traduction libre] « ce type de zonage privé est grandement caché ». ³³ Pendant son entretien avec le CDIP, le Bureau de la concurrence a aussi fait remarquer que de nombreux consommateurs ne connaissent pas ces restrictions.

Cependant, les reportages médiatiques indiquent que certains résidents touchés sont familiers avec la question. Malgré les limites des données empiriques, le CDIP souligne qu'il existe d'importantes données anecdotiques qui indiquent qu'il existe des problèmes sous-jacents associés à ces restrictions anticoncurrentielles qui nécessitent qu'on s'y attarde. Nous énumérons certains de ces reportages ci-dessous.

- En 2011, *CBC Edmonton* a signalé que le conseil municipal a cherché à demander à la province d'imposer des limites sur les accords juridiques qui interdisent aux concurrents d'ouvrir des succursales dans un quartier après qu'une chaîne d'épicerie a fermé l'un de ces emplacements.³⁴ On a dit de ces clauses qu'elles

²⁹ CBC News, « City seeks to end grocery store 'deserts' », *CBC News Edmonton* (19 octobre 2011), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/city-seeks-to-end-grocery-store-deserts-1.1127302>>.

³⁰ Angela Amato, « Mayor to write letter urging province to nix grocer property restrictions », *CTV News Edmonton* (17 mars 2026), en ligne : <<https://www.ctvnews.ca/edmonton/article/mayor-to-write-letter-urging-province-to-nix-grocer-property-restrictions/>>.

³¹ Ian Froese, « Manitoba asks Sobeys to scrap property restrictions near its stores or it'll go to municipal board », *CBC News Manitoba*, (12 mars 2026), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/sobeys-manitoba-property-controls-9.7125151>>.

³² Voir : Projet de loi 31, *Loi sur les instruments de contrôle de biens-fonds visant des épiceries et des supermarchés (modification de diverses lois)*. En ligne : <<https://web2.gov.mb.ca/bills/43-2/b031f.php>>.

³³ Voir aussi : Bureau de la concurrence, « Réponse du centre pour la défense de l'intérêt public à la consultation sur l'Étude de marché sur le secteur de l'épicerie de détail », (décembre 2022), en ligne : <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/consultations/reponse-consultation-letude-marche-secteur-lepicerie-detail-centre-pour-defense-linteret-public>> (en anglais seulement).

³⁴ CBC News, « City seeks to end grocery store 'deserts' », *CBC News Edmonton* (19 octobre 2011).

ont créé des « déserts alimentaires » – où il ne se trouve aucune succursale d'épicerie à distance de marche dans les quartiers touchés.³⁵ Notamment, l'ancienne épicerie Safeway du quartier Highlands, située au coin de la 66^e rue et de la 118^e avenue, est couverte par une clause restrictive. L'immeuble est vacant depuis sa fermeture et aucune autre succursale d'épicerie ne peut ouvrir à cet endroit.³⁶ Les difficultés auxquelles les personnes âgées sont confrontées pour accéder aux épiceries, notamment celles qui marchent avec une canne, ont été soulevées par l'un des résidents touchés.³⁷ La question a également été soulevée en 2007.³⁸ Cependant, les plus récents reportages indiquent que peu de progrès ont été réalisés en Alberta depuis ce temps, et que le conseil municipal demandait de nouveau le retrait de ces restrictions.³⁹

- Un reportage réalisé en 2024 par la *CBC* concernait l'incidence de ces restrictions sur les consommateurs dans l'un des quartiers d'Halifax.⁴⁰ On y signalait que l'épicerie Sobeys occupait le 2300, rue Gottingen, à la fin des années 1950, qu'elle avait été exploitée jusqu'au milieu des années 1980, jusqu'à ce que la chaîne construise une nouvelle succursale 1,5 km plus loin, sur la rue North, qui est toujours en place. Cela a entraîné un désert alimentaire – avec des obstacles à l'accès à des aliments abordables et nutritifs dans un rayon d'un kilomètre.⁴¹ La *CBC* signalait aussi que bien que la chaîne Sobeys ait vendu la propriété de la rue Gottingen, les clauses étaient encore en place à 13 adresses en date de 2019, y compris aux 2274, 2278, 2290, 2272, 2300, 2302, 2306 et 2220, rue Gottingen, et aux 5501, 5511, 5515, 5519, 5523, rue Cunard.⁴² Elle ajoutait que cela signifie qu'aucun autre magasin qui vend de la viande fraîche ou surgelée, des légumes ou des produits laitiers ne pouvait ouvrir à ces adresses jusqu'à ce que la clause soit modifiée ou retirée.⁴³
- Dans une enquête diffusée plus tôt cette année, *CBC Marketplace* a découvert que « [L]oblaws, Sobeys et Metro — se servent des lois et règlements sur la propriété pour contrôler la manière dont les autres épiceries, magasins à un dollar, pharmacies et stations-service peuvent les concurrencer. »⁴⁴ La *CBC* a obtenu les

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ CBC News, « Edmonton city councillor wants province to revisit rules on restrictive covenants to help prevent food deserts », (31 janvier 2026), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/food-deserts-restrictive-covenants-edmonton-alberta-groceries-9.7069029>>.

⁴⁰ Feleshia Chandler, Cassidy Chisholm, « Decades-old clause keeping grocers out of Halifax neighbourhood hurts community, say residents », *CBC Nova Scotia* (27 juillet 2024), en ligne : <<https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/restrictive-covenants-gottingen-street-1.7272419>>.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Katie Pedersen, Jenny Cowley, Chris Glover et Tomi Joseph-Raji, « How grocery giants control who can sell food in your neighbourhood », *CBC Marketplace* (23 janvier 2026).

documents juridiques de douzaines de propriétés, et elle a déterminé que lorsque les développeurs possèdent de grandes bandes de terre, des contrôles de propriété indiquant un rayon pouvant aller jusqu'à cinq kilomètres limitait les détaillants en leur interdisant de vendre des aliments frais sur ce territoire.⁴⁵ La *CBC* a découvert que c'était le cas à Picton, en Ontario, environ 80 kilomètres à l'ouest de Kingston.⁴⁶ Teresa Petrie, une cliente de cette ville, a déploré l'augmentation des prix de l'épicerie, et après avoir appris que les succursales de No Frills et Foodland où elle fait ses courses avaient des contrôles de propriété empêchant qu'elle ne vende des aliments frais dans leurs places commerciales, cela a soulevé des préoccupations quant au fait que ce manque de concurrence contribuait aux prix élevés des aliments.⁴⁷ Ces limites ne servent pas seulement à contrôler qui vend des aliments, mais aussi quels produits alimentaires peuvent être vendus ou non.⁴⁸

- Le quotidien *Edmonton Journal* signalait au début 2026 qu'une clause restrictive dans la collectivité de Griesbach imposée par la chaîne Sobeys fait en sorte que le quartier estimait qu'environ 14 000 citoyens, une fois la clause en vigueur, pourrait ne jamais avoir d'épicerie.⁴⁹ Dans l'article, on soulignait également qu'il existait aussi une clause restrictive à l'emplacement d'une ancienne épicerie Safeway, dans le quartier Highlands. Cela signifie que pour les deux quartiers, les résidents sans véhicule manquent d'options accessibles et abordables en ce qui concerne une épicerie à distance de marche.⁵⁰
- Dans un autre reportage médiatique, on soulignait que dans le sud d'Edmonton, où une épicerie a quitté le mail linéaire Lansdowne Centre à l'intersection de la 122^e rue et de la 51^e avenue, l'immeuble est demeuré vacant pendant des années jusqu'à ce que la friperie Find s'y installe il y a 15 ans.⁵¹

Les reportages qui précèdent illustrent que l'incidence de ces clauses anticoncurrentielles et/ou clauses d'exclusivité ne se limite pas à la création d'obstacles à l'accès aux aliments et aux épiceries. Ces clauses créent aussi des obstacles à l'accès à des aliments sains et nutritifs, ce qui peut avoir des effets néfastes sur la santé et le bien-être des consommateurs (nous en parlerons plus tard).

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Noreen Willows, « Opinion: Alberta can lower food prices by banning supermarket property controls », (28 janvier 2026), en ligne: <<https://edmontonjournal.com/opinion/columnists/opinion-alberta-can-lower-food-prices-by-banning-supermarket-property-controls>>.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Karen Bartko, « Edmonton aims to kibosh restrictive covenants in name of grocery access, food affordability », *Global News* (17 mars 2026), en ligne : <<https://globalnews.ca/news/11735252/edmonton-grocery-restrictive-covenant/>>.

Il importe également de souligner que les reportages qui précèdent ne constituent que quelques exemples de couverture médiatique au sujet de ces restrictions dans le secteur de l'épicerie. Il pourrait y avoir de nombreux cas non signalés en lien avec des clauses anticoncurrentielles et/ou clauses d'exclusivité dans ce secteur, ce qui continue d'affecter les consommateurs. Si l'on ne porte pas une attention proactive à cette question et qu'aucune mesure n'est prise le plus tôt possible, ces restrictions demeureront en place et nuiront silencieusement et sévèrement à l'accès des consommateurs à des aliments, y compris des options alimentaires saines.

Constatations de la recherche empirique de 2019

Jenna Khoury a entrepris une recherche empirique en 2019 alors qu'elle étudiait à la Schulich School of Law de l'Université Dalhousie afin d'examiner les clauses visant les épiceries dans la région de Halifax et d'explorer de possibles options en vue de retirer ces clauses.⁵² Dans cette recherche, elle a exploré de quelle manière les clauses pouvaient être liées à la question de l'insécurité alimentaire en Nouvelle-Écosse,⁵³ tout en reconnaissant que l'accès à des aliments signifie davantage qu'un simple accès à des épiceries.⁵⁴ La méthodologie comprenait une approche ciblée dans laquelle une feuille de calcul comportant des adresses a été préparée pour les épicerie de Halifax et de Dartmouth au moyen des répertoires et des bottins téléphoniques de 1980 à 2018, car les reportages médiatiques indiquaient que les clauses de Safeway avaient commencé à être inscrites sur les propriétés dans les années 1980.⁵⁵ Les titres de propriété des adresses pertinentes ont été consultés au Bureau d'enregistrement immobilier. La recherche a permis de déterminer ce qui suit :

[Traduction libre] Au total, 55 clauses sont ressorties. Elles avaient été enregistrées par les épiceries sur des titres de propriété dans la municipalité régionale d'Halifax. La nature et l'application des clauses variaient grandement d'une propriété à l'autre, et il n'existait pas de formulaire normalisé pour les clauses, même si elles avaient été principalement mises en place par les deux grandes entreprises d'épicerie au détail de la région. Toutes les clauses peuvent être caractérisées comme étant de nature anticoncurrentielle, et bon nombre d'entre elles figuraient dans une convention de bail qui avait ensuite été enregistrée comme une clause restrictive. [...]⁵⁶ [Nous soulignons]

La recherche a caractérisé ces clauses en quatre catégories principales, qui sont résumées ci-dessous :

⁵²Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), mémoire de recherche dirigée, Université Dalhousie, Schulich School of Law.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 6.

⁵⁵ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 11. (Voir la méthodologie)

⁵⁶ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 12-13. (Voir la section Findings).

- **Les clauses de type « 20 années à partir de la fermeture »** : Sobeys n'a inscrit que ce type de clause. Les clauses précisait que la propriété ne pouvait pas servir de magasin d'alimentation, d'épicerie, de supermarché, de dépanneur ou de point de vente de nourriture destinée à la consommation humaine de quelque sorte que ce soit, ainsi que de point d'exploitation de pharmacies ou d'entreprises de pharmacie communautaire de détail. La plupart des propriétés touchées avaient des magasins actifs/ouverts. La question de déterminer si ces clauses soulevaient des préoccupations en lien avec une épicerie se trouvant toujours sur la propriété allait au-delà de la portée de la présente recherche.⁵⁷
- **Les clauses de type rue « Gottingen »** : Ces clauses ont été inscrites sur 12 propriétés de l'extrémité nord, y compris 7 adresses sur la rue Gottingen et 5 adresses sur la rue Cunard, ainsi qu'un numéro d'identification de site (NIS – numéro unique assigné aux sites en Nouvelle-Écosse) sans adresse civique associée (41068990). On a souligné que cette clause était semblable à celle ci-dessus, sauf qu'il ne semblait pas y avoir de date d'échéance.⁵⁸
- **Les clauses de type « limites précises »** : Presque toutes les clauses de Loblaws et certaines des clauses de Sobeys imposaient des limites précises sur les autres types de magasins ou de produits et dans certains cas, elles pouvaient être reportées sur la propriété. Elles semblaient s'appliquer davantage dans le contexte des épiceries situées dans une place commerciale ou un centre commercial, et plutôt que de servir comme des interdictions formelles, leur objectif semblait être de limiter la concurrence d'une manière différente.⁵⁹
- **Les clauses de type « rayon »** : Les deux clauses de Loblaws trouvées interdisaient précisément les épiceries dans un rayon précis autour de leur emplacement.⁶⁰

Dans l'analyse de la recherche menée en 2019, on souligne que les clauses de type « 20 années à partir de la fermeture » et « rue Gottingen » étaient probablement les plus préoccupantes en ce qui a trait à leur incidence potentielle à long terme dans un quartier, surtout après qu'une épicerie a quitté le quartier.⁶¹ On estimait que les clauses de type « limites précises » étaient les plus préoccupantes, car elles étaient surtout appliquées aux centres commerciaux ou aux places commerciales et semblaient faciliter la concurrence à ces emplacements, tandis que l'effet des clauses de type « rayon » dépendrait des détails, comme le propriétaire de l'immeuble et ses autres propriétés à

⁵⁷ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 13.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 14.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 15.

l'intérieur de ce rayon, afin d'examiner les possibles répercussions.⁶² La recherche soulignait également qu'en ce qui concerne les clauses de type « rue Gottingen », davantage de recherches sont nécessaires afin de déterminer leur contribution à l'accès réduit aux aliments.⁶³

Le CDIP convient que les clauses de type « 20 années à partir de la fermeture » et « rue Gottingen », ces dernières n'ayant pas de date d'échéance, peuvent nuire grandement à l'accès des résidents à des aliments et les laisser sans option facilement, voire raisonnablement, accessible pour acheter des aliments après la fermeture de l'épicerie dans le quartier touché. Cela peut être le cas pendant 20 années, voire davantage, selon le type de clause. Cette situation peut être particulièrement empirée dans les secteurs ruraux et éloignés, de même que dans les collectivités à faible revenu, où il se trouve déjà moins d'options d'épicerie pour les résidents. Ces limites peuvent également toucher les concurrents et les épiceries locales en les empêchant de faire affaires, et souvent faire en sorte que des quartiers se retrouvent avec des locaux vacants.

En ce qui concerne les clauses de type « limites précises » et « rayon », le CDIP constate qu'elles peuvent également être préoccupantes, et il conseille de faire preuve de prudence en adoptant une approche souple de ces clauses. C'est parce que les clauses de type « limites précises » peuvent avoir une portée des limites plus étroite, mais elles pourraient encore déformer la concurrence avec leur incidence négative, selon le libellé précis de la clause et sa durée. Si, par exemple, une clause de type « limites précises » interdit que des fruits et légumes frais soient vendus dans une place commerciale ou un centre commercial, les consommateurs pourraient n'avoir que quelques magasins dans la place commerciale où se procurer des fruits et légumes frais et/ou un seul magasin sur lequel se fier. Les clauses de type « rayon » exigent également un examen minutieux, car, de nouveau, le libellé précis de cette clause est important, ainsi que des facteurs tels que la personne ou l'organisme qui a mis en place cette clause et qui possède les propriétés avoisinantes; cet aperçu général indique le type de limite qui pourrait être mis en place. De plus, il faut tenir compte du marché local, de la disponibilité du territoire et, de nouveau, de la présence de cette clause en zone rurale ou éloignée ou dans un secteur urbain à faible revenu.

Dans l'ensemble, cette étude empirique menée en 2019 par Jenna Houry est efficace et particulièrement utile en ce qui concerne la présentation de données empiriques concernant l'existence de ces clauses dans le secteur de l'épicerie, leurs divers types et leur incidence sur les consommateurs. Cela dit, il importe de souligner que l'examen mené lors de cette recherche ne concerne précisément que certains emplacements situés à Halifax. Il ne faut pas considérer cette recherche comme un examen généralisé de tous les divers types de clauses restrictives anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie en Nouvelle-Écosse et dans les autres provinces et territoires du Canada.

⁶² *Idem.*

⁶³ Jenna Houry-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia- Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 16.

Il n'existe pas de ressource nationale ou de base de données qui donne un aperçu détaillé des divers types de clauses et même des clauses d'exclusivité appliquées dans le secteur de l'épicerie. Il s'agit d'une lacune considérable, qui nous empêche d'obtenir un aperçu complet de la portée et des types de clauses anticoncurrentielles restrictives qui sont appliquées et qui continuent d'être appliquées dans le secteur de l'épicerie au Canada.

Constatations et limites du Bureau de la concurrence

Dans son étude réalisée en 2023, le Bureau de la concurrence a déterminé que les contrôles de propriété réduisent le choix des consommateurs et peuvent avoir une très large portée, car le Bureau de la concurrence a constaté qu'ils peuvent exclure des entreprises, même si elles ne sont pas en concurrence directe avec une épicerie, comme des boulangeries et d'autres magasins d'alimentation spécialisés. Il souligne également que l'effet le plus important se fait sentir sur les Canadiens qui ont le moins d'options.⁶⁴

24 % des Canadiens ont déclaré qu'il n'y a qu'un ou deux épiciers à 15 minutes de leur maison. Pour ceux qui marchent, ce pourcentage s'élève à 39 %. Le Bureau a également appris que les Canadiens à faible revenu (gagnant moins de 40 000 \$ par année) risquent plus que les autres d'avoir moins de magasins à proximité de leur domicile. Pour ces Canadiens, si un supermarché local est fermé et que le contrôle de propriété empêche l'ouverture de nouveaux magasins dans leur communauté, l'accès à un supermarché risque d'être plus compliqué. Ce n'est pas un problème théorique—des exemples de « déserts alimentaires » ont été documentés partout au Canada.⁶⁵ [Nous soulignons]

Ces constatations du Bureau de la concurrence sont corroborées par ses plus récentes enquêtes achevées ou en cours. Vous trouverez ci-dessous un aperçu de ces enquêtes, qui ont soit entraîné une demande par le Bureau de la concurrence que la chaîne d'épicerie en question retire les restrictions de propriété anticoncurrentielles et/ou des engagements volontaires en vue d'éliminer ces restrictions.

- En juin 2024, le Bureau de la concurrence a émis des nouvelles selon lesquelles il enquêtait sur l'utilisation de contrôles de propriété par Empire Company Limited et George Weston Limited. Empire est la société mère de Sobeys Inc. et George Weston est la société mère de Loblaw Companies Limited.⁶⁶ Le Bureau de la concurrence a obtenu des ordonnances de la Cour fédérale afin d'exiger que les entreprises produisent des dossiers pertinents et de l'information en vue de mener cette enquête.⁶⁷ Ces enquêtes se sont penchées sur le recours aux restrictions

⁶⁴ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Canada a besoin de plus de concurrence dans le secteur de l'épicerie », Rapport de l'étude de marché sur l'épicerie de détail du Bureau de la concurrence, (27 juin 2023).

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Bureau de la concurrence fait progresser ses enquêtes sur l'utilisation des contrôles de propriété par Sobeys et Loblaw », (11 juin 2024), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2024/06/le-bureau-de-la-concurrence-fait-progresser-ses-enquetes-sur-lutilisation-des-controles-de-propriete-par-sobeys-et-loblaw.html>.

⁶⁷ *Idem.*

anticoncurrentielles à Halifax et sur la question de déterminer si ces restrictions ont une incidence sur la concurrence dans la vente au détail de produits d'alimentation.⁶⁸

- En janvier 2025, le Bureau de la concurrence a émis de brefs renseignements au sujet de son enquête sur le recours aux contrôles de propriété par Empire Company Limited dans la région de Crowsnest Pass, en Alberta.⁶⁹ Le Bureau de la concurrence a appris qu'une restriction imposée par Empire à Crowsnest Pass depuis 2017 protégeait l'entreprise de la concurrence et faisait en sorte qu'Empire demeure la seule épicerie dans le secteur. Après cette enquête, Empire a accepté de retirer les contrôles de propriété dans cette région.⁷⁰
- En juin 2025, le Bureau de la concurrence a annoncé qu'il surveille le récent engagement pris par Loblaw à mettre fin à ses contrôles de propriété au Canada.⁷¹ Loblaw s'est engagé publiquement à mettre fin à son utilisation des contrôles de propriété. Les détails de ces engagements sont décrits ci-dessous.⁷²

En ce qui concerne les clauses restrictives, Loblaw s'est engagée à :

- Éliminer les clauses restrictives existantes. Loblaw prévoit soit éliminer les clauses restrictives des titres fonciers, soit informer les propriétaires fonciers qu'elle ne les appliquera pas;
- Ne pas imposer de nouvelles clauses restrictives.

En ce qui concerne les clauses d'exclusivité, Loblaw s'est engagée à :

- renoncer à toutes les clauses d'exclusivité dans la municipalité régionale d'Halifax et dans les collectivités partout au pays où elle est la seule à exploiter une épicerie;
- ne pas appliquer ou imposer des clauses d'exclusivité qui interdisent à d'autres locataires d'exploiter un magasin de détail qui vend uniquement une partie des produits généralement vendus dans une épicerie. Par exemple, une boucherie, une boulangerie ou un magasin vendant des produits agricoles;
- ne pas appliquer ou conclure de clauses d'exclusivité qui s'étendent au-delà du terrain où se trouve ou se trouvera le magasin Loblaw;
- ne pas inclure de restrictions sur la vente de produits alimentaires dans les nouveaux baux pour Shoppers Drug Mart (Pharmaprix au Québec), à compter de novembre 2024.⁷³

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Bureau de la concurrence intervient pour protéger la concurrence dans le secteur de l'épicerie dans une municipalité de l'Alberta », (16 janvier 2026), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2025/01/le-bureau-de-la-concurrence-intervient-pour-protéger-la-concurrence-dans-le-secteur-de-lepicerie-dans-une-municipalite-de-lalberta.html>>.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Bureau de la concurrence surveille l'engagement de Loblaw à mettre fin à ses contrôles de propriété », (12 juin 2025).

⁷² Bureau de la concurrence du Canada, Précis d'information : Le Bureau de la concurrence surveille l'engagement de Loblaw à mettre fin à ses contrôles de propriété, (12 juin 2025).

⁷³ *Idem.*

L'examen évoqué ci-dessus de la part du Bureau de la concurrence représente un grand pas dans la bonne direction. Cependant, ces enquêtes ont une portée limitée, et les résultats sous forme d'engagements volontaires de la part de Loblaw, même s'ils sont relativement plus larges que les enquêtes individuelles, reposent simplement sur des garanties volontaires. Nous nous penchons ci-dessous sur les lacunes liées à ces enquêtes, et sur le rôle que le Bureau de la concurrence pourrait jouer pour aborder cette question relative aux consommateurs.

Consultation du Bureau de la concurrence sur les contrôles de propriété visant des concurrents

En octobre 2024, le Bureau de la concurrence a participé à une consultation sur les contrôles de propriété visant des concurrents et la *Loi sur la concurrence*, où l'on invitait les participants du marché à fournir des commentaires sur l'utilisation des contrôles de propriété dans le secteur de l'épicerie au Canada.⁷⁴ Le Bureau de la concurrence a cherché à examiner si ces contrôles imposés par les détaillants de l'épicerie nuisent à la concurrence.⁷⁵ Certaines personnes ont aussi produit des réponses écrites à cette consultation, qui sont retranscrites ci-dessous.⁷⁶

Peu de personnes ont demandé que les monopoles soient brisés pour donner lieu à une réelle concurrence,⁷⁷ plusieurs personnes ont affirmé que des conséquences plus sévères devraient être imposées aux grandes sociétés et que les amendes sont inefficaces,⁷⁸ tandis qu'une personne (propriétaire d'un restaurant) s'est plainte du fait que de nombreux restaurants différents sont disponibles dans la même foire alimentaire, alors qu'il n'y a qu'une épicerie par 10 kilomètres carrés.⁷⁹ Une autre personne a commenté sur la création de déserts alimentaires au Canada, en faisant précisément référence à l'utilisation de clauses restrictives par Safeway et Sobeys dans la région d'Edmonton.⁸⁰ Ces commentaires illustrent la frustration des consommateurs quant aux actuelles restrictions de propriété.

⁷⁴ Communiqué de presse du Bureau de la concurrence, « Le Bureau de la concurrence demande des renseignements aux participants du marché pour faire avancer ses enquêtes sur les contrôles de propriété », (21 octobre 2024), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2024/10/le-bureau-de-la-concurrence-demande-des-renseignements-aux-participants-du-marche-pour-faire-avancer-ses-enquetes-sur-les-contrôles-de-propriete.html>>.

⁷⁵ Bureau de la concurrence, « Demande de renseignements sur les contrôles de propriété dans le secteur canadien de l'épicerie », (21 octobre 2024), en ligne : <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/demande-renseignements-contrôles-propriete-dans-secteur-canadien-lepicerie>>.

⁷⁶ Réponses écrites d'individus à la consultation sur Les contrôles de propriété visant des concurrents et la *Loi sur la concurrence*, en ligne : <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/consultations/reponses-ecrites-dindividus-consultation-contrôles-propriete-visant-concurrents-loi-concurrence>>.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ Réponses écrites d'individus à la consultation sur Les contrôles de propriété visant des concurrents et la *Loi sur la concurrence*, réponse écrite individuelle de Christie, propriétaire d'un restaurant.

⁸⁰ Réponses écrites d'individus à la consultation sur Les contrôles de propriété visant des concurrents et la *Loi sur la concurrence*, réponse écrite individuelle de Colton Kirsop.

[Traduction libre] L'utilisation de clauses restrictives sur l'emplacement des magasins d'alimentation crée et a créé des déserts alimentaires au Canada. Pendant des années, Safeway et Sobeys ont utilisé des clauses restrictives dans leurs magasins de la région d'Edmonton, ce qui a bloqué les ventes d'aliments dans les immeubles où les épiceries Safeway ou Sobeys ont fermé. Le magasin vacant qui en a résulté ne peut pas être réutilisé ou redéveloppé par un magasin de vente au détail d'aliments, ce qui a placé un certain nombre de quartiers du milieu urbain dans une situation où un local vacant dans un place commerciale ne peut pas être utilisé pour vendre des produits alimentaires pour le quartier. Cela perpétue le besoin pour les résidents de se déplacer sur de longues distances pour acheter des aliments, perpétue l'étalement urbain et le déclin des quartiers du milieu urbain et expose les résidents à un mauvaise nutrition ou force les personnes à faire de longs déplacements à des températures très froides ou très chaudes. Cela expose des personnes à des risques pour la sécurité, à des dépenses et à des problèmes de santé, et rend nos villes et nos collectivités malsaines.⁸¹

Le Bureau de la concurrence a souligné pendant l'une des nos discussions que lors de leur consultation sur l'orientation relative aux contrôles de propriété des concurrents, la population canadienne avait été invitée à l'informer au sujet des contrôles de propriété qui posaient problème. Le Bureau de la concurrence a affirmé que la réception de plaintes était aussi devenue une avenue utile pour être mieux informé sur ces questions. Étant donné qu'une grande partie du travail effectué par le Bureau de la concurrence est confidentiel, nous ne pouvons pas savoir s'il a reçu ou non des plaintes distinctes sur cette question en particulier.

Le CDIP souligne que même si certains commentaires des intervenants ont été reçus en réponse à cette consultation, il faudrait envisager de sensibiliser davantage les consommateurs. En plus de jouer un rôle important pour sensibiliser davantage les consommateurs, elle pourrait donner lieu à une élaboration de politiques mieux éclairée. Si le Bureau de la concurrence est limité dans sa capacité de le faire en raison de son mandat et/ou de ses ressources, d'autres organisations fédérales, comme ISDE, devraient collaborer pour veiller à ce que davantage de commentaires des consommateurs soient recueillis. Ces questions ont une incidence directe sur les consommateurs, mais ils ne sont souvent pas sollicités, sinon très peu, quant à ces questions.

d. Création de déserts alimentaires et difficultés d'accès à des options alimentaires saines

L'une des sérieuses préoccupations découlant de l'utilisation de ces restrictions anticoncurrentielles des propriétés dans le secteur de l'épicerie est la création de déserts alimentaires et la limitation de l'accès à des aliments sains, y compris des fruits et légumes frais. Les déserts alimentaires ne sont pas un nouveau concept. Le sujet des déserts alimentaires a donné lieu à des études et des discussions in Canada.⁸² Cependant, la

⁸¹ *Idem.*

⁸² Voir : Joyce Slater, Stefan Epp-Koop, Megan Jakilazek et Chris Green, « Déserts alimentaires à Winnipeg (Canada) : une nouvelle méthodologie de mesure d'un concept complexe et controversé »,

discussion relative à ce terme au Canada dans le contexte des restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie a été limitée. Nous examinons une partie de la littérature existante et les données probantes ci-dessous, de même que les risques accrus de création de déserts alimentaires en raison des clauses restrictives, en particulier.

Comprendre les déserts alimentaires

Il semble y avoir diverses définitions des déserts alimentaires et/ou de la manière dont ils existent et l'endroit où ils se trouvent. Le portail du gouvernement ouvert du Canada définit les déserts alimentaires comme un secteur offrant un faible accès à des commerces d'alimentation.⁸³

Le désert alimentaire est un secteur offrant un faible accès à des commerces d'alimentation (épiceries, supermarchés et marchés publics), c'est-à-dire une aire de diffusion (AD) dans laquelle les résidences sont situées en moyenne à plus de 1 kilomètre d'un commerce d'alimentation en milieu urbain et à plus de 16 kilomètres en milieu rural, et caractérisées par une défavorisation matérielle très élevée (quintile 5).

L'accessibilité aux commerces d'alimentation est une mesure quantitative utilisée pour évaluer la facilité d'accès géographique avec laquelle les individus ou les populations peuvent accéder à des commerces d'alimentation (épiceries, supermarchés et marchés publics) à partir de leur lieu de résidence.⁸⁴

Une étude de 2014 se penchait sur les déserts alimentaires à Winnipeg, au Canada.⁸⁵ Elle définit les déserts alimentaires comme des « espaces géographiques résidentiels, habituellement en milieu urbain, où les résidents à faible revenu n'ont que peu ou pas accès à des établissements de vente au détail d'aliments qui offrent suffisamment de variété à un prix abordable. »⁸⁶ Cette étude soulignait que même si les déserts alimentaires sont un concept controversé, il est utile aux fins de discussions d'aborder l'insécurité alimentaire et les questions d'iniquité.⁸⁷ L'étude a permis de constater que les déserts alimentaires touchent une partie importante de la population à Winnipeg, et que

Vol. 37, N° 10, Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada : Recherche, politiques et pratiques, (octobre 2017), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/rapports-publications/promotion-sante-prevention-maladies-chroniques-canada-recherche-politiques-pratiques/vol-37-no-10-2017/deserts-alimentaires-winnipeg-nouvelle-methodologie-mesure-concept-complexe-controverse.html>>. Voir aussi : Patrycia Menka, Dana Olstad, Adrian Buttazzoni et Leia Minaker, « Food deserts, food mirages, and gentrification in Toronto, Canada », *Health & Place* 94 (2025) 103490.

⁸³ Gouvernement ouvert [Portail], « Indices de désert alimentaire et d'accessibilité aux commerces d'alimentation », en ligne : <<https://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/c69d8357-061a-4122-b8b9-51bcbc786aa7>>.

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Joyce Slater, Stefan Epp-Koop, Megan Jakilazek et Chris Green, « Déserts alimentaires à Winnipeg (Canada) : une nouvelle méthodologie de mesure d'un concept complexe et controversé », Vol. 37, N° 10, Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques au Canada : Recherche, politiques et pratiques, (octobre 2017).

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Idem.*

bien qu'ils soient concentrés dans les centres urbains, ils existent également dans les quartiers de la banlieue.⁸⁸

Une autre étude menée par Hannah Genosko, « Food Deserts in urban Halifax/Dartmouth », qui a gagné le prix de 2023 de l'Association Canadienne de Cartographie, citait la définition des déserts alimentaires fournie par le Canadian Environmental Health Atlas, soit des quartiers urbains où les résidents ont peu ou pas d'accès à des magasins offrant des aliments frais, sains et abordables.⁸⁹ L'autrice de cette étude soulignait que les solutions de rechange, dans ce cas, sont habituellement les dépanneurs, les comptoirs de service rapide ou d'autres options moins saines et abordables, tout en soulignant que ces déserts avaient probablement une incidence sur les collectivités à faible revenu et contribuent aux faibles résultats pour la santé des résidents.⁹⁰ La distance de marche afin d'accéder aux épiceries dans des régions urbaines et rurales sélectionnées était couverte dans deux cartes et catégorisée en bon accès, en accès neutre et en inaccessibilité inquiétante.⁹¹ Dans l'étude, on faisait également remarquer que d'autres recherches doivent être effectuées pour obtenir une carte complète et précise des déserts alimentaires dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse.⁹²

Du moins, les études dont il est question ci-dessus indiquent clairement que la question des déserts alimentaires existe au Canada et que des mesures en lien avec la distance de marche des épiceries peut indiquer les difficultés auxquelles les consommateurs à faible revenu et certaines régions rurales sont particulièrement confrontés pour avoir accès à des produits alimentaires, y compris des aliments sains. Cependant, ces études se limitent à seulement quelques secteurs au Canada.

À une échelle élargie, un grand nombre de références sur les déserts alimentaires au Canada ont fait un lien avec l'accès à des aliments sains. Cela dit, notre recherche a indiqué qu'il existe des variations dans la manière dont les déserts alimentaires sont définis au Canada. Le CDIP a aussi observé que diverses terminologies sont utilisées pour discuter des questions liées à l'accès aux aliments et à l'insécurité.⁹³

Nous avons aussi examiné la définition des déserts alimentaires aux États-Unis, et il semble y avoir diverses manières de définir les déserts alimentaires ou de mesurer l'accès

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Hannah Genosko « Food Deserts in urban Halifax / Dartmouth », Association Canadienne de Cartographie (2023), en ligne : <<https://cca-acc.org/2023-cca-presidents-prize-winner-food-deserts-in-urban-halifax-dartmouth.html>>.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Idem.*

⁹³ Voir aussi : Oliver Leblanc-Laurendeau, « L'insécurité alimentaire dans le Nord canadien : un aperçu », Bibliothèque du Parlement, (28 novembre 2025), Publication N° 2020-47-E, en ligne : <https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/202047E?>.

aux aliments.⁹⁴ Il existe aussi des préoccupations selon lesquelles la définition des déserts alimentaires du US Department of Agriculture (USDA) est trop étroite. Elle met l'accent sur la proximité des fournisseurs de produits alimentaires, plutôt que sur plusieurs facteurs tels que le racisme et le coût de la vie.⁹⁵

Nous avons demandé à Christopher R. Leslie comment définir les déserts alimentaires pendant les entrevues auprès des intervenants. Le professeur Leslie y a fait référence comme à des quartiers où les résidents n'ont pas accès à des aliments sains et abordables. Cette question est également abordée en détail dans son document intitulé *Food Deserts, Racism, and Antitrust Law in the California Law Review*.⁹⁶ Le professeur Leslie a indiqué dans son document que les déserts alimentaires ne sont pas naturels ou inévitables, mais plutôt que bon nombre d'entre eux surviennent en raison de décisions délibérées prises par les supermarchés pour maximiser les profits.⁹⁷

[Traduction libre] Des millions d'Américains vivent dans des déserts alimentaires, un terme qui décrit les quartiers urbains et les régions rurales où les résidents n'ont pas accès à des aliments sains et abordables. Les déserts alimentaires ne sont pas naturels ou inévitables. Bon nombre de déserts alimentaires sont le résultat de choix délibérés des supermarchés en vue de maximiser leurs profits en déplaçant des ressources vers les consommateurs de la banlieue tout en empêchant de manière affirmative toute autre épicerie d'être exploitée dans des déserts alimentaires. [...]⁹⁸ [Nous soulignons]

La portée de la présente recherche ne couvre pas l'examen détaillé de ces concepts et les différences dans les terminologies. Cela dit, le CDIP souligne qu'il faut envisager d'avoir une discussion élargie sur les terminologies liées à l'accès aux aliments et à des normes communes d'un bout à l'autre du Canada afin de mieux cerner les enjeux relatifs à l'accessibilité et la sécurité alimentaires. Cela devrait compter dans toute nuance applicable aux diverses régions du Canada, y compris les régions rurales et éloignées, qui comptent déjà moins d'épiceries que les secteurs urbains. Par exemple, Feed Nova Scotia souligne que dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, de nombreux résidents sont confrontés à des obstacles à l'accès à des aliments de base en raison du faible nombre de magasins locaux, ainsi que du manque de transport public et d'infrastructure nécessaire pour soutenir la production alimentaire.⁹⁹ De même, dans son

⁹⁴ Michele Ver Ploeg, David Nulph et Ryan Williams, « Mapping Food Deserts in the United States », Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture (USDA), Amber Wales, (1^{er} décembre 2011), en ligne : <<https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2011/december/data-feature-mapping-food-deserts-in-the-u-s>>.

⁹⁵ Food Empowerment Project, « Food Deserts », en ligne : <<https://foodispower.org/access-health/food-deserts/>>.

⁹⁶ Christopher R. Leslie, « Food Deserts, Racism, and Antitrust Law », (2022) 110:6 Cal L Rev 1717, p. 1717. Voir aussi, en ligne : <https://www.californialawreview.org/print/food-deserts-racism-and-antitrust-law>>.

⁹⁷ Christopher R. Leslie, « Food Deserts, Racism, and Antitrust Law », (2022) 110:6 Cal L Rev 1717, p. 1717.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Feed Nova Scotia, Advocacy Worksheets, en ligne : <<https://feednovascotia.ca/wp-content/uploads/2025/12/Advocacy-Worksheets.pdf>>.

rapport de 2023, le Bureau de la concurrence s'est penché sur la proximité des épiceries en lien avec les collectivités à faible revenu et les régions rurales. Il a affirmé ce qui suit :

En ce qui concerne la **proximité** des épiciers, les Canadiens à faible revenu (gagnant moins de 40 000 \$ par année) et ceux qui vivent dans les régions rurales ont indiqué qu'ils sont plus susceptibles d'avoir moins de trois épiceries à 15 minutes de leur maison.¹⁰⁰

Risque de la création de déserts alimentaires en raison des clauses restrictives

Il existe peu de recherches qui établissent un lien direct entre ces contrôles de propriété anticoncurrentiels et les déserts alimentaires au Canada. Dans un article, Ziff et Jiang (2012) ont souligné que les clauses restrictives soulèvent des préoccupations quant à la création de « déserts alimentaires » dans diverses villes; il s'agit de secteurs d'une ville où l'accès à des aliments sains est limité.¹⁰¹ Ils soulignent que ce problème est particulièrement prononcé dans les secteurs à faible revenu avec la présence d'une clause qui empêche qu'un emplacement autrement idéal serve d'épicerie, ce qui peut contribuer à l'émergence ou à la poursuite d'un désert alimentaire.¹⁰²

Craig Patterson, en réponse à nos questions aux intervenants, souligne également l'incidence négative des clauses d'exclusivité sur le marché, ce qui est particulièrement problématique dans les collectivités où les options d'épicerie sont limitées.

Du point de vue de l'immobilier, historiquement, les clauses d'exclusivité étaient justifiées comme un moyen de protéger les locataires de longue date qui investissent grandement dans la croissance et la génération de trafic. Cependant, lorsque de tels contrôles vont au-delà de la protection commerciale raisonnable et bloquent effectivement les autres formats de vente au détail d'aliments, ils peuvent déformer la dynamique des marchés. Cette situation est particulièrement problématique dans les collectivités où les options d'épicerie sont limitées, car les consommateurs ont peu de solutions de rechange à l'intérieur d'un rayon de déplacement pratique –
Craig Patterson, fondateur et éditeur, Retail Insider Media Inc.

Plusieurs reportages médiatiques cités ci-dessus parlent des déserts alimentaires. Toute limite de l'accès à des aliments sains et abordables représente un grave problème, qui exige une analyse minutieuse, y compris un examen de tous les facteurs sous-jacents, dont les restrictions de propriété anticoncurrentielles qui ont une incidence sur un tel accès. Par nature, les clauses restrictives empêchent que de nouvelles épiceries soient

¹⁰⁰ Bureau de la concurrence du Canada, « Le Canada a besoin de plus de concurrence dans le secteur de l'épicerie », Rapport de l'étude de marché sur l'épicerie de détail du Bureau de la concurrence, (27 juin 2023).

¹⁰¹ Bruce Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth: The Use of Restrictive Covenants to Stifle Competition », (2012), p. 81.

¹⁰² *Idem*.

ouvertes et peuvent occasionner des difficultés d'accès à des produits alimentaires, particulièrement des produits sains. Quant à elles, les clauses d'exclusivité peuvent aussi imposer des limites, y compris l'endroit où des fruits et légumes frais et des aliments sains pourraient être disponibles.

Données actuelles, limites et prochaines étapes

Les ressources et les constatations actuelles sur les déserts alimentaires au Canada sont limitées à certaines régions. Elles ne présentent pas un aperçu complet de la manière dont l'accès aux aliments est affecté pour une gamme de consommateurs dans diverses régions du Canada et de la manière et l'endroit précis où les clauses restrictives créent des déserts alimentaires. Cette question doit être examinée et, idéalement, cela doit se faire en collaboration avec ISDE et l'ensemble des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Pendant notre recherche, nous avons trouvé des données sur l'identification des déserts alimentaires, qui sont accessibles sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec.¹⁰³ Cela comprend un outil de cartographie qui permet d'identifier les secteurs ayant un accès limité à des endroits qui offrent des aliments nutritifs, ainsi que les déserts alimentaires au Québec.¹⁰⁴ Il offre un modèle utile dont d'autres endroits du Canada peuvent tenir compte.

Répercussions sur la santé et habitudes de consommation

Le CDIP s'est également penché sur l'effet des clauses restrictives sur les habitudes de consommation des consommateurs (particulièrement en lien avec la nutrition). Les ressources que nous avons consultées mettaient l'accent sur l'incidence de l'accès limité à des aliments sains sur les habitudes alimentaires des consommateurs, y compris la manière dont les clauses restrictives contribuent à la limitation de cet accès.

Dans un document publié en 2015, l'Alberta Policy Coalition for Cancer Prevention affirme que les supermarchés sont une source clé d'aliments sains pour les consommateurs en Alberta.¹⁰⁵ Malheureusement, elle souligne que le manque d'accès à ces supermarchés constitue un obstacle à la consommation d'aliments sains et à la prévention de l'obésité, de certains cancers et d'autres maladies chroniques.¹⁰⁶

Notamment, cette étude de 2015 faisait ressortir que la présence de clauses restrictives peut nuire à l'accès à des aliments sains et soulignait les difficultés pour les nouveaux

¹⁰³ Voir en ligne : < <https://www.inspq.qc.ca/boite-a-outils-cooperative-alimentaire/identification-deserts> >.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ Alberta Policy Coalition for Cancer Prevention, *Combating Restrictive Covenants: Breaking Down Neighbourhood Barriers to Accessing Healthy Food* (décembre 2015), en ligne : <https://www.abpolicycoalitionforprevention.ca/wp-content/uploads/2016/08/final-apccp-issuebrief-restrictivecovenants_dec15-2.pdf>.

¹⁰⁶ *Idem*.

détaillants d'ouvrir boutique dans des quartiers matures déjà construits.¹⁰⁷ Elle a également permis de constater que l'accès réduit à des aliments sains à proximité peut avoir une incidence sur la nutrition des résidents locaux, particulièrement les personnes âgées et les consommateurs à faible revenu, et que les longues distances pour se procurer des produits essentiels favorisaient des régimes alimentaires malsains.¹⁰⁸

[Traduction libre] La présence de clauses restrictives dans certains secteurs a le potentiel de diminuer l'accès local à des aliments sains. Étant donné que les quartiers matures sont déjà complètement construits, il est difficile pour les nouveaux détaillants de trouver un autre emplacement pour y ouvrir un supermarché, ou même une épicerie de taille moyenne. Lors de l'étude menée en 2010 à Edmonton, on a considéré que six des 18 emplacements où d'anciens supermarchés étaient frappés d'une clause restrictive avaient des répercussions potentiellement graves sur les quartiers où il ne se trouve aucun autre supermarché exploité à distance de marche des anciens emplacements. L'étude a également fait ressortir que l'accès réduit à des aliments sains à proximité pouvait avoir une incidence sur le régime alimentaire des résidents locaux, particulièrement les groupes vulnérables tels que les personnes âgées, ainsi que les personnes à faible revenu et qui n'ont pas un accès convenable à un transport abordable. D'autres recherches ont permis de déterminer qu'un accès inadéquat à des aliments nutritifs en raison d'une grande distance d'installations importantes est lié à la favorisation de régimes alimentaires qui manquent de qualité nutritive appropriée pour être en santé. Malgré ce qui précède, seules des mesures préliminaires ont été prises pour réglementer les clauses restrictives sur les supermarchés en Alberta.¹⁰⁹ [Nous soulignons, notes en bas de page présentes dans la citation omises]

Le professeur Leslie a aussi abordé la manière dont les déserts alimentaires mènent à des choix alimentaires malsains. Dans l'un de ses articles, il a écrit ce qui suit : [Traduction libre] « Devant leur incapacité à avoir accès à des aliments sains et abordables, les résidents de déserts alimentaires consomment de aliments de restauration rapide malsains, car ils ne coûtent pas cher et sont accessibles. Les aliments malsains apaisent temporairement la faim, au détriment du mieux-être à long terme. La vie dans un désert alimentaire est difficile, voire sombre. »¹¹⁰

Les constatations de ces articles cités sont importantes du point de vue des consommateurs, car elles indiquent que l'application de restrictions de propriété anticoncurrentielles ne peut occasionner que des désagréments et un accès réduit à des épiceries et à des aliments sains, mais elles façonnent aussi les comportements des consommateurs et augmentent la dépendance à des options alimentaires plus pratiques et souvent moins nutritives. Cela pourrait ne pas nécessairement être le cas pour tous les résidents, surtout ceux qui peuvent gérer et se permettre des déplacements pour acheter des produits alimentaires d'épiceries se trouvant à distance. Cependant, pour les

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Christopher R. Leslie, « Food Deserts, Racism, and Antitrust Law », (2022) 110:6 Cal L Rev 1717, p. 1719

consommateurs à faible revenu et d'autres consommateurs vulnérables, il est peu probable que de se déplacer sur de telles distances soit une option facile et/ou abordable.

Dans un reportage diffusé en 2024, la *CBC* a couvert ces restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie de la région d'Halifax et fait part d'expériences vécues par les consommateurs semblables à celles dont il est question ci-dessus :

[Traduction libre] Rodney Small, qui a passé sa jeunesse dans le secteur de la rue Gottingen et est maintenant directeur exécutif de One North End, un organisme de développement économique communautaire, affirme que les effets négatifs de la perte d'une grande épicerie dans le quartier se font toujours sentir des dizaines d'années plus tard, surtout chez la communauté noire.

« Lorsque l'on parle des aliments transformés et des aliments qui ne sont pas très bons pour nous, ils étaient facilement accessibles dans les dépanneurs, et puis il y avait, vous savez, beaucoup de restaurants qui servaient de la nourriture grasse », affirme M. Small. « Alors, ces habitudes alimentaires, elles sont transmises d'une génération à l'autre; nous regardons ce que nos parents mangent et nous les imitons. »

Si les clauses n'avaient pas été en place lorsque Sobeys a quitté le secteur, d'après M. Small, la rue Gottingen pourrait être un endroit bien différent, et elle n'aurait peut-être pas été gentrifiée.¹¹¹ [Nous soulignons]

Le reportage parlait aussi de l'expérience de deux consommatrices, Anne McDonald et Shana Colley, deux résidentes de longue date de la collectivité, qui ont déploré le manque d'aliments nutritifs abordables dans la collectivité, et le désagrément d'avoir à se déplacer pour avoir accès à des aliments sains abordables, respectivement.¹¹²

Plusieurs intervenants que nous avons contactés ont aussi souligné les difficultés de l'accès aux aliments et leur incidence sur les habitudes de consommation des consommateurs. Keldon Bester, du Canadian Anti-Monopoly Project, affirme que « les clauses restrictives font en sorte que les consommateurs doivent franchir de plus grandes distances pour avoir accès à du choix lorsqu'ils font leur épicerie. Cela crée un obstacle qui augmente la probabilité que les consommateurs soient enclins à accepter un prix ou une variété de produits sous-optimaux. »

Quant à lui, Jim Stanford, économiste et directeur, Centre for Future Work, a répondu à cette question en lien avec les prix plus élevés des aliments et a affirmé que « peu importe leur cause, ils ont une incidence indéniable sur la quantité et la composition des achats d'aliments, et la population canadienne à faible revenu subira cette pression plus intensément. »

¹¹¹ Feleshia Chandler, Cassidy Chisholm, « Decades-old clause keeping grocers out of Halifax neighbourhood hurts community, say residents », *CBC Nova Scotia* (27 juillet 2024).

¹¹² *Idem*.

Une étude universitaire, *Elderly Perception of Distance to the Grocery Store as a Reason for Feeling Food Insecurity—Can Food Policy Limit This?* (2020),¹¹³ a révélé des résultats qui correspondent à notre analyse ci-dessus. Elle comprenait un sondage quantitatif mené auprès d'un groupe de 763 personnes âgées polonaises afin d'examiner la relation entre la perception d'insécurité alimentaire et leur perception de la distance entre l'endroit où elles habitent et celui où elles achètent des aliments.¹¹⁴ Elle a permis de déterminer qu'une distance accrue entre ces deux endroits menait à une absence d'impression de sécurité alimentaire ainsi qu'à une consommation restreinte de certains aliments sains.¹¹⁵

[Traduction libre] Une trop grande distance entre le lieu de résidence et l'endroit où les aliments sont achetés était la cause d'un manque d'impression de sécurité alimentaire chez le groupe à l'étude, soit les personnes âgées, surtout chez les hommes, les personnes de 75 ans et plus, les personnes vivant en milieu rural et les personnes qui vivent seules. Les gens qui disaient manquer d'aliments parce qu'ils habitaient trop loin de l'endroit où ils achetaient des aliments avaient des caractéristiques socio-démographiques semblables aux personnes qui déclaraient ressentir un manque de sécurité alimentaire. La consommation d'aliments restreinte en raison de la distance par rapport au point de vente, y compris le poisson, le bœuf et certains fruits et légumes, peut contribuer à la détérioration de la diète et, par conséquent, de la santé des personnes âgées.

L'inclusion de la distance par rapport aux points de vente d'aliments dans les politiques alimentaires en tant que facteur contribuant à la sécurité alimentaire des personnes âgées peut aider à assurer une meilleure qualité de vie. L'achat autonome d'aliments aide à satisfaire des besoins physiologiques, mais aussi à garder contact avec la collectivité et à éviter l'exclusion. Dans une situation d'indépendance limitée, l'insécurité alimentaire chez les personnes âgées en raison de causes autres que les limites financières devrait être mise de l'avant dans les politiques alimentaires.¹¹⁶ [Nous soulignons]

L'étude quantitative polonaise de 2020, même si elle a été menée dans une autre administration, laisse supposer que comme dans les articles ci-dessus, l'étroite proximité aux magasins d'alimentation, y compris l'accès à des options alimentaires saines, peut influencer sur le comportement des consommateurs. En particulier, elle indique que la proximité aux magasins d'alimentation avait également une incidence sur l'impression de sécurité alimentaire des personnes âgées en plus de leurs habitudes de consommation réelles. Cela laisse aussi supposer que lorsque des limites sont imposées à l'accès aux aliments, les conséquences sous-jacentes de cette situation peuvent dépasser le simple accès et les habitudes de consommation. En effet, elle peut également nuire à une impression de sécurité alimentaire chez certains consommateurs. Le CDIP n'a que brièvement traité cette question dans le contexte des personnes âgées, et il souligne que d'autres recherches sur cette question en particulier donneront probablement davantage d'information.

¹¹³ Robert Gajda et and Marzena Jezewska-Zychowicz, *Elderly Perception of Distance to the Grocery Store as a Reason for Feeling Food Insecurity—Can Food Policy Limit This?* (2020) *Nutrients* 12, 3191. [Publié le 19 octobre 2020].

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Idem.* Voir la section Conclusion.

¹¹⁶ *Idem.* Voir la section Conclusion.

Dans l'ensemble, ce qui précède indique clairement que les clauses restrictives peuvent avoir une incidence sur les habitudes de consommation des consommateurs (en particulier la nutrition) en influant potentiellement sur les comportements des consommateurs en fonction des options alimentaires qui sont facilement accessibles et/ou qui sont abordables. Nous avons également pu déterminer que cet effet avait une importance disproportionnée chez les personnes à faible revenu et d'autres consommateurs vulnérables, comme les personnes âgées, dans les collectivités touchées.

e. Incidences de ces restrictions anticoncurrentielles sur le prix des aliments

Certains commentaires entendus dans les reportages médiatiques laissent supposer que le retrait des clauses restrictives en soi ne peut pas faire baisser les prix élevés des aliments.¹¹⁷ Le CDIP reconnaît que plusieurs facteurs pourraient contribuer aux factures d'épicerie élevées au Canada. La présente recherche ne se concentre que sur le rôle que jouent les clauses restrictives et possiblement les clauses d'exclusivité pour mener à une réduction de la concurrence et à l'augmentation des prix des aliments.

Nous n'avons pas trouvé de données probantes qui permettraient d'établir un lien clair entre les restrictions de propriété anticoncurrentielles et l'augmentation des prix des aliments. Cependant, nous avons repéré des références anecdotiques dans les médias, ainsi que des commentaires d'intervenants qui laissent supposer qu'il existe un lien entre la concurrence limitée et les prix élevés de l'épicerie, et que les contrôles de propriété rendent ces augmentations de prix plus probables. Keldon Bester, du CAMP, a affirmé que même si l'inflation dépend de facteurs externes, le niveau de concurrence détermine de quelle manière les augmentations de coût découlant de l'inflation sont partagés par l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, les consommateurs et les détaillants. Keldon souligne également que les épiciers canadiens ont pu maintenir des marges de profit stables tout en faisant passer les coûts aux consommateurs au moyen de contrôles de propriété qui rendent de telles augmentations de prix plus probables.

De même, Jim Stanford, dans ses réponses à notre questionnaire auprès des intervenants, a affirmé que les clauses restrictives « renforcent graduellement le pouvoir d'établissement des prix en limitant les contraintes sur la concurrence par les détaillants qui sont protégés par des contrôles de propriété dans de secteurs locaux en particulier. »

Il importe de souligner que les prix élevés de l'épicerie peuvent aussi avoir une incidence sur les habitudes de consommation des consommateurs. Il faut tenir compte de ces questions dans leur ensemble pour comprendre globalement diverses questions qui ont une incidence sur la santé et les habitudes de consommation des consommateurs. Par exemple, Option Consommateurs, dans ses réponses à notre questionnaire auprès des

¹¹⁷ Ian Froese, « Manitoba asks Sobeys to scrap property restrictions near its stores or it'll go to municipal board », *CBC News Manitoba*, (12 mars 2026).

intervenants, a affirmé que dans son Baromètre de 2024, les répondants ont affirmé qu'ils changeaient leurs habitudes en raison de l'augmentation des coûts. En effet, 23 % d'entre eux ont affirmé prioriser le coût des aliments, peu importe la valeur nutritive, et ce chiffre était plus élevé chez les ménages à faible revenu.¹¹⁸

Dans notre Baromètre de 2024, les répondants ont signalé qu'ils changeaient leurs habitudes en raison de l'augmentation des prix. En effet, 23 % d'entre eux ont affirmé qu'ils priorisaient le coût des aliments, peu importe la valeur nutritive.

Chez les ménages à faible revenu ($\leq 39\,000$ \$), cette proportion était de 30 %, tandis que chez les ménages à revenu élevé ($\geq 100\,000$ \$), elle était de 21 % [...]. – Option Consommateurs

Nous soulignons également que le Manitoba a récemment annoncé son étude sur l'établissement des prix, qui vise à déterminer de nouvelles manières de réduire les coûts et d'accroître l'abordabilité pour les résidents du Manitoba.¹¹⁹ Cette étude se penchera sur diverses questions liées à l'augmentation des prix de l'épicerie, y compris les « politiques antitrust et anticoncurrentielles désuètes, comme les clauses restrictives, qui nuisent à l'entrée sur le marché, éliminent la concurrence et contribuent à des prix élevés. »¹²⁰

Il est trop tôt pour savoir ce que cette étude dévoilera. Cependant, elle pourrait indiquer de quelle manière ces restrictions anticoncurrentielles contribuent à des prix élevés au Manitoba en plus de suggérer des tendances et des enjeux qui pourraient être pertinents pour d'autres parties au Canada. L'un des produits livrables attendus de la présente étude est de procéder à une analyse exhaustive et axée sur les données des prix à l'épicerie au Manitoba.¹²¹ Le CDIP suggère que de telles données soient publiées avec des sous-ensembles pour les prix des aliments dans les régions qui font l'objet de clauses restrictives, non seulement pour le Manitoba, mais aussi pour toutes les régions du Canada, afin d'accroître la clarté au sujet des répercussions de ces restrictions sur les prix et l'abordabilité de l'épicerie.

¹¹⁸ Voir en ligne : <<https://s3.ca-central-1.amazonaws.com/option-consommateurs-assets/production/Revendications/rapport-option-consommateurs-an-3-16356-003-final-1-avec-compression.pdf>>.

¹¹⁹ Manitoba Grocery Price Study: Mandate and Analytical Framework, en ligne : <https://news.gov.mb.ca/asset_library/en/newslinks/2026/BG-Grocery_Price_Study-PR_FIN.pdf>.

¹²⁰ *Idem*. (Voir la section 2. Problem Definition: Rising Grocery Prices and Market Dynamics)

¹²¹ *Idem*. (Voir la section 4. Study Expected Deliverables)

f. Difficultés de l'accès à l'information

Un aspect important dont il faut tenir compte est la source de ces restrictions dans le secteur de l'épicerie en premier lieu, et la manière de les trouver et d'en assurer le suivi. Ziff et Jiang (2012) soulignent qu'il n'existe pas de dossier facilement accessible pour les clauses restrictives.

[Traduction libre] Il n'existe pas de dossier facile d'accès pour les clauses restrictives. Même si les clauses restrictives doivent normalement être enregistrées au titre afin de contraindre le nouveau propriétaire d'un territoire, il n'existe pas de cadastre indiquant leur emplacement. La présence ou non d'une clause ne peut plutôt être découverte qu'en recherchant des titres un par un.¹²² [Nous soulignons]

La recherche menée par le CDIP a permis de déterminer que la situation n'est pas tellement différente maintenant par rapport à il y a plus d'une dizaine d'années. Il n'existe pas de ressource exhaustive accessible à l'échelle nationale au Canada et/ou à l'échelle provinciale qui offre un aperçu complet de ces restrictions. Bon nombre d'intervenants à qui nous avons parlé ont également souligné cet écart. Même si elle devenait accessible plus tard, il faudrait déterminer si et comment une telle ressource pourrait être rendue facile à utiliser, en particulier par un consommateur moyen qui a des connaissances limitées sur cette question.

Ces restrictions sont des limites légales établies dans les titres de propriété, les baux et/ou les contrats privés, selon la nature de cette restriction. Les clauses restrictives se trouvent principalement au moyen de recherches des titres de territoires sur les propriétés. Le processus et les frais associés aux recherches de titres varient d'une province ou d'un territoire à l'autre. Par exemple, en Ontario, cette information est accessible au moyen d'OnLand (Portail de recherche dans le registre foncier de l'Ontario).¹²³ Il est possible d'entreprendre ce processus en inscrivant le bureau d'enregistrement immobilier (BEI) pertinent (voir la figure 1).

¹²² Bruce Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth: The Use of Restrictive Covenants to Stifle Competition », (2012), p. 81.

¹²³ Portail de recherche dans le registre foncier de l'Ontario, en ligne : <<https://www.onland.ca/ui/>>.

Source : Instantané d'écran du site Web du Portail de recherche dans le registre foncier de l'Ontario (consulté en mars 2026)

Quatre options sont offertes après la sélection du BEI pertinent : chercher une unité foncière par CF, par adresse, par acte ou par carte; documents juridiques et ressources afférentes à la propriété d'un bien-fonds et information géographique; anciens dossiers; et services des BEI (voir la figure 2).¹²⁴ Il importe de préciser que ce processus n'est pas gratuit. Si une personne choisit d'obtenir de l'information sur la propriété, une option permet d'acheter le registre des parcelles pour environ 38,20 \$ sans les documents supprimés, et pour 45,40 \$ avec les documents supprimés.¹²⁵

Source : Instantané d'écran du site Web du Portail de recherche dans le registre foncier de l'Ontario (consulté en mars 2026)

¹²⁴ D'après le site Web du Portail de recherche dans le registre foncier de l'Ontario.

¹²⁵ *Idem.*

Ces coûts représentent un fardeau pour tout consommateur moyen, et encore plus pour les consommateurs à faible revenu. Notre recherche indique également que ces coûts varient d'une province à l'autre. Même si ces coûts peuvent être inférieurs ailleurs qu'en Ontario, le processus n'est pas simple et sans détour pour les consommateurs qui découvrent l'existence de ces restrictions, leur portée et leur durée.

E- Historique des clauses restrictives

Dans la présente section, nous examinons les origines légales des clauses dans la *common law*, ainsi que les utilisations historiques des clauses restrictives. Ensuite, nous examinons le cadre juridique et réglementaire fédéral et provincial en lien avec les clauses restrictives.

a. Origines légales des clauses dans la *common law*

Les clauses restrictives anticoncurrentielles d'aujourd'hui tirent leur origine dans l'utilisation de clauses de fonds francs élaborées dans les tribunaux d'équité anglais il y a plus de 150 ans.¹²⁶ Ces instruments imposaient des restrictions sur l'ensemble de droits conférés aux propriétaires de biens immobiliers. La propriété au titre du droit des biens en vertu de la *common law* est souvent décrite comme un « ensemble de droits » constituant un domaine ou un intérêt foncier, plutôt qu'une propriété complète sans restriction.¹²⁷ Le droit de propriété qui ressemble le plus à la propriété absolue est le domaine en fief simple, au moyen duquel le titulaire a les droits complets sur la propriété, y compris le droit d'utiliser, de développer ou de modifier le territoire à sa guise. Historiquement, une clause était utilisée comme un instrument juridique privé qui s'ajoutait au titre de fief simple comme un moyen de contrôler sa future utilisation. Une clause restrictive ne représente pas un intérêt foncier; elle sert plutôt de limite indépendante et amovible sur un droit de propriété existant. Elle a pour effet d'empêcher un propriétaire foncier en fief simple d'utiliser le territoire à une fin établie ou un ensemble de fins.

Le droit des clauses moderne remonte habituellement à l'affaire anglaise historique de 1848, *Tulk c. Moxhay*. Cette décision confirmait que des clauses territoriales équitables pouvaient lier les propriétaires subséquents qui ont acquis le territoire en étant mis au courant de leur existence.¹²⁸ Il importe de souligner que cette affaire exigeait seulement que les futurs propriétaires soient au courant des clauses en place pour qu'elles s'appliquent. La décision établit la règle, qui existe encore aujourd'hui, selon laquelle les clauses seront « rattachées au territoire » pour lier de futurs acheteurs. Cela permet aux propriétaires de fonds francs de contrôler l'utilisation du territoire bien après la fin de leur long droit de propriété.

¹²⁶ Bruce H. Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth », p. 80

¹²⁷ Bruce H. Ziff, *Principles of Property Law*, 4^e éd. (Toronto : Thomson Carswell, 2006), p. 70.

¹²⁸ *Tulk c. Moxhay* [1848], 41 ER 1143.

Dans leur étude sur les clauses restrictives commerciales menée à Edmonton, en Alberta, Bruce Ziff et Ken Jiang soulignent les exigences juridiques pour qu'une clause restrictive soit valide en *common law*. Le droit canadien nécessite quatre exigences structurales pour qu'une clause restrictive soit valide :¹²⁹

- ❖ **Négative en substance** : une clause restrictive doit empêcher un acte plutôt qu'en exiger un;
- ❖ **Intention** que la clause soit rattachée au territoire;
- ❖ L'acheteur doit recevoir un **avis** : cela se fait habituellement au moyen de l'inscription au titre;
- ❖ Il doit y avoir en place un **fonds dominant** déterminé qui se trouve à **proximité physique** du territoire faisant l'objet de restrictions.

La quatrième exigence laisse supposer qu'une clause valide doit offrir une certaine forme d'avantage à un territoire concerné. En 1914, le droit anglais a introduit l'exigence juridique prévoyant qu'un « fonds dominant et servant » déterminé établisse une clause applicable sur un territoire.

Cette exigence du droit canadien prévoit que pour qu'une clause soit « rattachée au territoire » et lie les futurs propriétaires, elle doit « toucher et concerner » un bien dominant qui confère un avantage. Les universitaires spécialisés dans le droit des clauses ont suggéré que l'exigence de fonds dominant doit exister « comme remplacement de l'idée selon laquelle une clause ne devrait être applicable que lorsque le titulaire de l'avantage a un intérêt légitime à en rechercher l'application ».¹³⁰ La Cour suprême a élaboré au sujet de ce principe dans l'affaire *Galbraith c. Madawaska Club Ltd.* (1961), où la Cour a clarifié la norme quant aux circonstances où une clause « toucherait et concernerait » un fonds dominant. Pour être valide et applicable, une clause doit soit « avoir un effet sur le territoire en ce qui a trait au mode d'occupation », soit « en soi, et non seulement en fonction de circonstances collatérales, toucher la valeur du territoire ».¹³¹ Le droit relatif aux clauses doit donc avoir un effet mesurable sur un territoire dont on a bénéficié, que ce soit en ayant une incidence sur *la manière dont le territoire est utilisé* ou *la valeur du territoire*.

Une autre composante essentielle de l'exigence de « toucher et concerner » est la proximité physique. Ziff et Jiang affirment qu'un bien ne peut pas être assujéti à une restriction si les deux parcelles de terrain sont trop éloignées.¹³² Dans le contexte des clauses non concurrentielles, cela est souvent déterminé par un « rayon de concurrence » ou une « zone desservie ». Si une nouvelle entreprise dans le fonds servant (assujéti à des contraintes) attirerait des consommateurs ailleurs qu'au fonds dominant, on estime que la clause touchait et concernait le fonds dominant en protégeant son avantage commercial. La taille de ce rayon a son importance au moment de déterminer l'incidence

¹²⁹ Bruce H. Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth », p. 84

¹³⁰ *Idem*, p. 85

¹³¹ *Galbraith c. Madawaska Club Ltd.*, 1961 CanLII 16 (SCC), [1961] SCR 639, p. 652.

¹³² Bruce H. Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth », p. 87.

d'une clause restrictive sur un fonds dominant se trouvant à une proximité suffisante d'un fonds servant. La question de l'applicabilité est pertinente au moment de déterminer des stratégies potentielles si des plaideurs ou des organismes de réglementation souhaitent aller de l'avant et contester la validité des clauses existantes. Cette question sera abordée ci-dessous lorsque nous proposerons des solutions juridiques et politiques.

b. Utilisations passées des clauses restrictives

Les clauses restrictives ont été utilisées comme forme de planification urbaine privée et d'outil de développement résidentiel en vue d'établir un effet durable des propriétaires privés sur l'utilisation de territoires au fil du temps. Avant qu'il existe des règlements officiels entourant le zonage et des municipalités, les clauses permettaient à des entités privées de contrôler l'utilisation de territoires à des fins de développement au sein de collectivités. Eran Kaplinsky, universitaire spécialisé dans le droit des biens, écrit à propos des clauses restrictives actuelles qu'elles servent d'outils de planification privée qui offrent une solution de rechange durable au zonage public ou le complètent en permettant à des propriétaires de passer outre des problèmes de recours collectif et de mettre en place un « ensemble stable de commodités » au fil du temps.¹³³ Ce faisant, on considère les clauses restrictives comme une manifestation d'intérêts privés sur un territoire qui ont une incidence durable sur son utilisation future.

Il est important de tenir compte du fait que les clauses restrictives, en soi, ne vont pas nécessairement à l'encontre des intérêts de toute la population canadienne. À titre de manifestations du pouvoir privé, on peut aussi y avoir recours pour résister à des initiatives de planification publique controversées. M. Kaplinsky donne l'exemple d'initiatives environnementales privées qui s'appuient sur des clauses pour protéger des territoires du développement en milieu urbain ou en banlieue. Il écrit que l'on a recours à des clauses « sur lesquelles on s'appuie pour la conservation des terres agricoles, des forêts et des terres humides, et pour la protection des écosystèmes là où les gouvernements n'en font pas assez », et qu'ils représentent « un potentiel inexploré en vue de protéger la forêt urbaine et même l'offre de logements abordables ». ¹³⁴ Le présent rapport met l'accent sur les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie qui limitent la concurrence au détriment des consommateurs canadiens. Nous aborderons en détail ci-dessous le besoin que les lois et règlements ciblent les clauses nuisibles et évitent de réglementer celles qui pourraient être bénéfiques.

L'analyse de Ziff et Jiang met l'accent sur le fait que les clauses restrictives peuvent aussi constituer une forme de « contrôle de main morte » qui peut faire disparaître le caractère d'un quartier au fil du temps. Ils citent l'exemple du centre d'Edmonton, en Alberta, où l'utilisation de clauses restrictives datant d'un siècle pour maintenir des habitations

¹³³ Eran Kaplinsky, « Strawberry Fields Forever? Some Observations About Restrictive Covenants and Zoning », *Alberta Law Review* 61, n^o. 1 (2023) : 101–110, p. 103.

¹³⁴ *Idem*, p. 109.

unifamiliales sur de nombreuses parcelles de terrain est toujours en vigueur aujourd'hui.¹³⁵ Les clauses restrictives ont eu un historique sombre en raison de leur utilisation comme forme de discrimination raciale ou religieuse ouverte. Les clauses servaient autrefois de mécanisme d'exclusion sociale pour empêcher les minorités raciales ou religieuses de posséder ou d'utiliser des parcelles de terrain, une pratique interdite par la loi depuis la décision historique prise en 1951 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Noble c. Alley*.¹³⁶ Même si ces clauses ne sont plus en vigueur aujourd'hui, les universitaires contemporains citent l'apport continu des clauses raciales et leurs répercussions socioéconomiques durables sur les quartiers urbains.¹³⁷

F- Cadres juridiques en vigueur au Canada

a. Préoccupations des administrations

La réglementation fédérale des contrôles de propriété visant des concurrents au Canada pose des défis uniques relatifs aux administrations qui pourraient nécessiter de multiples approches concurrentes afin de cibler efficacement cette question. Les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité sont des composantes des ententes privées, car elles sont présentes dans les baux et les actes de vente entre deux parties contractantes. Au Canada, il incombe principalement aux provinces de réglementer les deux normes de contrôle de propriété des concurrents, en vertu du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* concernant « la propriété et les droits civils dans la province ». Les provinces pourraient donc sembler mieux outillées pour mettre en place des lois et règlements pour aborder la question du recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels. Cependant, il existe des difficultés sous-jacentes dont il faut tenir compte, comme nous en parlerons ci-dessous.

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du mandat et des pouvoirs du Bureau de la concurrence, a le pouvoir d'au moins examiner ces contrôles de propriété anticoncurrentiels et d'enquêter sur eux sous l'angle de la concurrence et de l'exécution. Les questions qui touchent la concurrence peuvent être rapportées par un plaideur au Tribunal de la concurrence, ce qui donne lieu à des ordonnances exécutoires entre particuliers.

Le Canada, en tant que pays, a une double compétence en ce qui concerne l'application de la *common law* et celle des lois civiles dans les provinces. Le traitement de cette question par la loi civile du Québec est différent de celui des provinces régies par la *common law*. Cette distinction est également abordée ci-dessous.

¹³⁵ *Idem*, p. 80.

¹³⁶ Bruce H. Ziff et Ken Jiang, « Scorched Earth », p. 87.

¹³⁷ Voir Kaplinsky, « Strawberry Fields Forever », p. 104; Christopher R. Leslie, « Food Deserts, Racism, and Antitrust Law », (2022) 110:6 California Law Review 1717.

b. Approche actuelle des lois et règlements sur la concurrence

Les efforts déployés à l'échelle fédérale pour lutter contre les effets nocifs des clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie découlent d'un cadre de lois et règlements sur la concurrence. De récentes modifications législatives apportent de nouvelles possibilités de contester les clauses restrictives comme comportement résolument anticoncurrentiel devant le Tribunal de la concurrence. Au moment de la rédaction du présent rapport, des enquêtes sur les contrôles de propriété anticoncurrentiels sont en cours à l'endroit des principaux détaillants canadiens de l'épicerie.

Le Bureau de la concurrence peut enquêter sur les entreprises s'il soupçonne qu'elles s'adonnent à tout comportement anticoncurrentiel suspect en violation des lois et règlements pertinents. Il importe de préciser que le Bureau de la concurrence n'est pas un décideur et ne peut pas prendre de décisions finales ou imposer de pénalités par lui-même. Si le Bureau soupçonne un comportement anticoncurrentiel, il procède à une enquête indépendante et confidentielle, fait des demandes d'ordonnance en vue de la divulgation de la preuve, le cas échéant, et porte les affaires à l'attention du Tribunal de la concurrence ou des tribunaux en vue d'alléger des violations légales en particulier.¹³⁸

c. Modifications apportées à la *Loi sur la concurrence* au moyen du projet de loi C-56

De récentes modifications législatives ont élargi les approches d'exécution accessibles au Bureau de la concurrence dans ses efforts en vue de cibler les contrôles de propriété anticoncurrentiels. Après son étude de marché du marché de l'épicerie au détail de 2023 et sa consultation d'octobre 2024 (*Demande de renseignements sur les contrôles de propriété dans le secteur canadien de l'épicerie*), le Bureau a officiellement soulevé le recours aux contrôles de propriété visant des concurrents comme un problème soulevant des préoccupations potentiellement graves sur la concurrence.¹³⁹

Dans une récente publication en ligne, le Bureau a cité des modifications à des dispositions précises de la *Loi sur la concurrence* fédérale en ce qui concerne son approche de l'exécution en ciblant les contrôles de propriété des concurrents.¹⁴⁰ Le Parlement a adopté le projet de loi C-56, la *Loi sur le logement et l'épicerie à prix abordable*, en décembre 2023, afin d'aborder les préoccupations liées à la concurrence dans des secteurs concentrés tels que l'épicerie de détail au moyen de modifications à la

¹³⁸ Bureau de la concurrence du Canada, « À propos du Bureau de la concurrence », gouvernement du Canada, consulté le 18 mars 2026, <<https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/notre-organisme>>.

¹³⁹ Bureau de la concurrence du Canada, Les contrôles de propriété visant des concurrents et la Loi sur la concurrence, dernière modification le 4 juin 2025, <https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/publications/controles-proprietete-visant-concurrents-loi-concurrence>.

¹⁴⁰ *Idem*.

Loi sur la concurrence actuelle.¹⁴¹ Les modifications apportées aux dispositions relatives à l'abus de pouvoir contenues aux articles 78 et 79 de la Loi, ainsi qu'à la disposition sur la collaboration anticoncurrentielle prévue à l'article 90.1, pourraient faciliter les demandes au Tribunal de la concurrence de cibler les clauses restrictives.

Abus de la position dominante (paragraphe 78 et 79)

Les dispositions relatives à l'abus de pouvoir de la *Loi sur la concurrence* figurent sous l'ensemble de « pratiques restrictives du commerce » qui font l'objet d'un examen par le Tribunal de la concurrence en vertu de la partie VIII de la Loi. L'article 78 permet au Tribunal d'ordonner des mesures de réparation lorsque l'on constate qu'une firme a eu un comportement anticoncurrentiel en profitant de sa position dominante dans un marché. Le paragraphe 78(1) définit un agissement anticoncurrentiel comme « *tout agissement destiné à avoir un effet négatif visant l'exclusion, l'éviction ou la mise au pas d'un concurrent, ou à nuire à la concurrence* ». ¹⁴² L'article 79 décrit les éléments essentiels pour obtenir une conclusion d'abus de position dominante :

[Lorsqu'il] conclut qu'une ou plusieurs personnes contrôlent sensiblement ou complètement une catégorie ou espèce d'entreprises à la grandeur du Canada ou d'une de ses régions et adoptent ou ont adopté une pratique ou un comportement ci-après, le Tribunal peut rendre une ordonnance leur interdisant d'adopter la pratique ou le comportement :

(a) une pratique d'agissements anti-concurrentiels;

(b) un comportement **qui a, a eu ou aura vraisemblablement pour effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence dans un marché dans lequel la personne ou les personnes ont un intérêt concurrentiel valable**, cet effet ne résultant pas d'un rendement concurrentiel supérieur.¹⁴³

Cette disposition permet au Tribunal de rendre une ordonnance pour les firmes en position dominante qui sont soit engagées ou qui se sont engagées dans l'un des agissements anticoncurrentiels énumérés à l'article 78 ou qui se sont engagées dans une autre conduite qui a ou qui pourrait avoir pour effet de diminuer la concurrence. Avant les modifications législatives de 2023, une constatation d'abus de position dominante en vertu de l'article 79 nécessitait qu'une firme ou un groupe de firmes en position dominante s'engagent dans la pratique intentionnelle d'agissements anticoncurrentiels qui avaient l'effet d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence. Auparavant, la Loi exigeait que les trois éléments essentiels, soit la position dominante, l'intention anticoncurrentielle et les effets anticoncurrentiels, soient établis.¹⁴⁴ Ce changement a rabaisé le seuil de la constatation d'abus de position dominante en retirant l'exigence de

¹⁴¹ Projet de loi C-56, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur la concurrence*, 1^{ère} session, 44^e législature, 2023 (approuvé en date du 15 décembre 2023), R 2023, ch. 26.

¹⁴² Projet de loi C-56, par. 78(1).

¹⁴³ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34, art. 79, nous soulignons.

¹⁴⁴ Bureau de la concurrence, « Guide des modifications apportées en décembre 2023 à la Loi sur la concurrence ». *Gouvernement du Canada*, en ligne : <https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/comment-nous-favorisons-concurrence/education-sensibilisation/guide-modifications-apportees-decembre-2023-loi-concurrence#sec05>.

prouver une intention subjective. Cette norme élargie pourrait réduire les obstacles à de futures contestations devant le Tribunal des clauses restrictives dans l'industrie de l'épicerie par le Bureau de la concurrence.

Disposition relative à la collaboration anticoncurrentielle

L'article 90.1 de la *Loi sur la concurrence* prévoit un cheminement pour contester les ententes privées qui limitent indûment la concurrence. Il s'agit d'une disposition civile qui impose des limites sur la capacité des particuliers de conclure des ententes l'un avec l'autre qui pourraient influencer grandement sur la concurrence dans un marché. L'article 90.1 habilite le Tribunal de la concurrence à rendre des ordonnances à l'endroit des ententes anticoncurrentielles « entre des personnes dont au moins deux sont des concurrents ». ¹⁴⁵ Avant les modifications apportées en 2023 à la suite du projet de loi C-56, les clauses restrictives ne pouvaient pas faire l'objet de contestations en vertu de la disposition sur la collaboration anticoncurrentielle de la *Loi*, car ces ententes ne sont pas conclues entre des concurrents. La disposition visait à empêcher les ententes horizontales entre des concurrents dans un marché pour ne pas que des concurrents concluent des ententes anticoncurrentielles semblables à celles qui sont réglementées en vertu des dispositions de la *Loi* en ce qui concerne les cartels. Les plus graves infractions en lien avec les ententes ou les arrangements entre des concurrents sont régies par la disposition de l'article 45 sur les complots criminels. L'article 91 est une disposition civile qui cible exclusivement les ententes horizontales entre des concurrents.

La *Loi* modifiée comprend maintenant une disposition relative à l'exception à la collaboration anticoncurrentielle à l'article 90.1. Elle prévoit ce qui suit :

(1.01) S'il conclut que l'un des objets importants de l'accord ou de l'arrangement — ou d'une partie de celui-ci — est d'empêcher ou de diminuer la concurrence dans un marché, le Tribunal peut rendre l'ordonnance visée au paragraphe (1) **même si aucune des personnes visées à ce paragraphe n'est un concurrent.** ¹⁴⁶ [Nous soulignons]

La nouvelle exception permet d'avoir recours à la disposition relative à la collaboration anticoncurrentielle de cibler des ententes entre toutes les parties, et non seulement celles entre des concurrents directs. Cela comprend des ententes verticales, comme celles qui lient un propriétaire commercial et un locataire. Cette réforme pourrait habiliter le Bureau de la concurrence à contester les ententes telles que les clauses restrictives entre non concurrents. Il importe de préciser que la loi modifiée exige qu'un demandeur prouve la présence d'une fin anticoncurrentielle pour réussir à contester une entente sur ces motifs.

Recours

Dans les affaires où le Tribunal estime qu'il y a eu une infraction aux articles 79 ou 90.1 de la *Loi*, il existe une gamme de recours disponibles, qui varient selon les dispositions.

¹⁴⁵ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34, art. 90.1

¹⁴⁶ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34, art. 90.1(1.01)

Si le Bureau estime qu'une entreprise abuse de sa position sur un marché, il cherchera habituellement à parvenir au respect volontaire de la loi au moyen d'un consentement officiel. Si toutes les parties conviennent d'une solution, le consentement est enregistré auprès du Tribunal de la concurrence et a la force d'une ordonnance du tribunal.¹⁴⁷ En cas de litige, si le Tribunal estime qu'il y a eu un abus de position dominante en vertu de l'article 79, il peut rendre des ordonnances en vue d'interdire la pratique anticoncurrentielle, ou encore ordonner ou prendre des mesures en vue de contrer les effets de l'agissement. Le tribunal peut aussi ordonner des sanctions administratives pécuniaires (SAP) à l'endroit d'une entreprise qui contrevient à la disposition.¹⁴⁸

En cas de manquement à une disposition relative à la collaboration anticoncurrentielle (art. 90.1), le Tribunal peut rendre des ordonnances en vue d'empêcher des personnes de faire quoi que ce soit en vertu de l'entente, ou il peut exiger que toute personne prenne des mesures, avec le consentement de cette personne et du commissaire.¹⁴⁹ Le Tribunal peut ordonner des mesures, y compris « de prendre des mesures raisonnables et nécessaires dans le but d'enrayer les effets de l'accord ou de l'arrangement sur le marché en question et, notamment, de se départir d'éléments d'actif ou d'actions ».¹⁵⁰ Il peut aussi ordonner une SAP pour un montant qui ne peut dépasser le plus élevé des montants suivants :¹⁵¹

- (a) 10 000 000 \$ et, pour toute ordonnance subséquente rendue en vertu de l'un de ces paragraphes, 15 000 000 \$;
- (b) trois fois la valeur du bénéfice sur lequel l'accord ou l'arrangement a eu une incidence ou, si ce montant ne peut pas être déterminé raisonnablement, trois pour cent des recettes globales brutes annuelles de cette personne.

Il importe de souligner que les dispositions ci-dessus éclairent l'approche d'exécution actuelle du Bureau de la concurrence en ce qui concerne les contrôles de propriété des concurrents dans l'industrie de l'épicerie. En ce moment, il n'existe pas de demandes ouvertes et accessibles au public au Tribunal de la concurrence qui cibleraient les contrôles de propriété des concurrents dans un secteur ou l'autre de la vente au détail. À ce titre, la loi ci-dessus présente un cheminement théorique des litiges en vertu d'un cadre élargi de lois et règlements fédéraux sur la concurrence.

Même si la question ne s'est pas rendue devant le Tribunal, les efforts d'exécution au moyen d'enquêtes confidentielles et d'engagements volontaires des détaillants se poursuivent. Ces efforts et les engagements des détaillants à la lumière des récentes pressions seront abordés en détail ci-dessous.

¹⁴⁷ Bureau de la concurrence, « Abus de position dominante », gouvernement du Canada, en ligne : <https://bureau-concurrence.canada.ca/fr/pratiques-restrictives-commerce/abus-position-dominante>.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, ch. C-34, art. 90.1(a)(b).

¹⁵⁰ *Idem*, art. 90.1(1.1).

¹⁵¹ *Idem*, art. 90.1(1.3).

d. Cadres juridiques provinciaux actuels

Manitoba

À l'heure actuelle, le Manitoba est la seule administration canadienne qui réglemente directement les contrôles de propriété anticoncurrentiels au moyen de dispositions législatives. En juin 2025, le projet de loi 31, ou la *Loi sur les instruments de contrôle de biens-fonds visant des épiceries et des supermarchés (modification de diverses lois)* est entrée en vigueur. Il s'agit de la première disposition législative visant les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans l'industrie de l'épicerie.¹⁵² Le ministre de la prestation des services publics Mintu Sandhu a parrainé le projet de loi. Dans un reportage de *CBC News*, le ministre Sandhu a affirmé que l'objectif du projet de loi était d'« ouvrir le marché à davantage d'épiciers, y compris des entreprises indépendantes », dans le but de faire baisser le prix des aliments pour les consommateurs.¹⁵³

La Loi modifie trois lois actuelles du Manitoba, soit la *Loi sur les droits patrimoniaux*, la *Loi sur les biens réels* et la *Loi sur la Commission municipale*, afin d'ajouter des dispositions qui ciblent l'utilisation de contrôles de propriété dans l'industrie de l'épicerie. La Loi définit ces contrôles comme suit :

- (a) un covenant restrictif qui limite, directement ou non, la vente, la propriété, l'aménagement ou l'usage d'un bien-fonds à titre d'épicerie ou de supermarché;
- (b) une clause d'exclusivité qui limite, directement ou non, la vente, la propriété, l'aménagement ou l'usage d'un bien-fonds à titre d'épicerie ou de supermarché et qui est accordée au bénéfice d'une personne :
 - (i) soit qui, directement ou non, est propriétaire d'un supermarché ou l'exploite,
 - (ii) soit qui, directement ou non, est liée à une personne qui est propriétaire d'un supermarché ou qui l'exploite.¹⁵⁴

La Loi cible les nouveaux contrôles de propriété en annulant ceux qui ont été créés à compter de sa date d'entrée. Les contrôles de propriété existants sont annulés en vertu de la Loi, sauf si le titulaire inscrit l'entente à l'intérieur de la « période d'enregistrement limitée ». ¹⁵⁵ Même si une clause restrictive ou une clause d'exclusivité est inscrite avant la date limite, la Loi prévoit un mécanisme d'examen permanent administré par la Commission municipale. Les membres du public qui estiment qu'un contrôle de propriété va à l'encontre de l'intérêt public peuvent le contester dans une demande de la part du ministre de la prestation des services publics. Le Comité tiendra compte de l'incidence sur la concurrence du marché local au moment d'examiner une clause contestée, et il

¹⁵² Jacob Stucken, Ryan J.T. Johnson, Joshua Chad et Cameron Braun, « Breaking the Mold: Manitoba's New Legislation Reshapes Grocery Store Property Controls », McMillan LLP, 9 juin 2025, <https://mcmillan.ca/insights/breaking-the-mold-manitobas-new-legislation-reshapes-grocery-store-property-controls/>.

¹⁵³ CBC News, « Grocery store restrictive covenants targeted by new Manitoba law », CBC News, mars 2025, <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/grocery-store-restrictive-covenants-bill-1.7482326>.

¹⁵⁴ *Loi sur les droits patrimoniaux*, C.P.L.M. ch. L90, art. 7.1(3).

¹⁵⁵ *Loi sur les biens réels*, C.P.L.M. ch. R30, art 152.1(3).

incombera au titulaire du contrôle de propriété d'établir la composante claire concernant l'intérêt public. Le Comité peut annuler complètement le contrôle de propriété sans compensation au titulaire.¹⁵⁶

La Loi prévoit des exemptions aux contrôles accordés en faveur d'organismes publics ou imposés par eux, comme les gouvernements locaux et fédéraux, ainsi que les municipalités. Ces règles ne s'appliquent pas aux clauses restrictives relatives à la construction ou à des projets d'aménagement, ni aux « covenants restrictifs dont les restrictions sont uniquement fondées sur le zonage du bien-fonds ».¹⁵⁷

Les lois et règlements du Manitoba aident aux efforts du Bureau de la concurrence fédéral visant à cibler les clauses restrictives au moyen de l'exigence d'enregistrement. Puisque l'enregistrement est public, il confère une transparence accrue à l'existence de contrôles de propriété anticoncurrentiels et permet les efforts réglementaires fédéraux en vue d'examiner les clauses existantes.¹⁵⁸

Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse était la première province à tenter de mettre en place une interdiction législative sur les clauses restrictives qui limitent la concurrence dans le secteur de l'épicerie. Une recherche menée dans la municipalité régionale d'Halifax a révélé l'incidence durable des clauses sur l'accès aux produits alimentaires et à d'autres produits de commodités nécessaires dans certaines parties de la ville. Une étude menée en 2019 par Jenna Khoury-Hanna (qui était étudiante en droit au moment de la recherche et qui est maintenant avocate), comme nous l'avons indiqué plus tôt, a permis de déceler 55 clauses restrictives en vigueur, qui étaient toutes « de nature anticoncurrentielle ».¹⁵⁹

En 2018, la députée du Nouveau parti démocratique (NPD) Claudia Chender a introduit le projet de loi d'initiative parlementaire 60, *An Act to Amend Chapter 385 of the Revised Statutes, 1989, the Real Property Act, to Eliminate Covenants that Restrict Access to Food or Medicine*. Le projet de loi aurait interdit la création de clauses restrictives qui empêchaient l'utilisation de terrains à certaines fins et annulé toute clause restrictive existante qui le fait déjà. La Loi proposée aurait été appliquée aux clauses qui limitent l'utilisation de terrains pour :

- (a) une épicerie ou un supermarché;
- (b) un dépanneur qui vend des fruits et légumes frais;
- (c) une pharmacie;

¹⁵⁶ *Idem*, par. 104.2(2) à 104.4.

¹⁵⁷ *Loi sur les droits patrimoniaux*, C.P.L.M. ch. L90, art. 7.1(7).

¹⁵⁸ Maria Penner, Joshua Krane et Shelly Neal, « New Law Voids Property Controls for Grocery Stores and Supermarkets in Manitoba », MLT Aikins, 4 juin 2025, <https://www.mltaikins.com/insights/new-law-voids-property-controls-for-grocery-stores-and-supermarkets-in-manitoba/>.

¹⁵⁹ Jenna Khoury-Hanna, « A Preliminary Exploration into the Existence of Grocery Store Covenants in Halifax, Nova Scotia - Where they are and how to remove them », (20 avril 2019), p. 12.

(d) une clinique médicale.¹⁶⁰

La loi habilitait le registraire à annuler ou à atténuer les clauses restrictives inscrites avant ou après que l'article entre en vigueur.¹⁶¹ Même si le projet de loi ne s'est pas rendu plus loin que la première lecture, il a braqué les projecteurs sur la question qui touchait de nombreuses propriétés de vente au détail en Nouvelle-Écosse. M^{me} Chender a fait une déclaration au sujet du besoin de réglementer les clauses restrictives pour « veiller à ce que les collectivités telles que Woodside ne deviennent pas des déserts alimentaires lorsque les grands détaillants décideront de fermer boutique », en faisant référence à une clause restrictive de 20 années à Dartmouth-Sud.¹⁶²

En avril 2023, le NPD a tenté pour une deuxième fois de faire passer une disposition législative pour aborder cette question. La députée Suzy Hansen a cherché à faire renaître l'ancienne Loi en introduisant le projet de loi 296.¹⁶³ Le projet de loi contenait les mêmes dispositions visant à interdire le recours aux clauses restrictives pour le terrain utilisé aux fins susmentionnées. Le projet de loi, de manière similaire, est passé par une première lecture, mais n'est pas devenu une loi. En date de mars 2026, il existe plusieurs projets de loi actuels émanant d'un député visant à réglementer les clauses restrictives dans l'industrie de l'épicerie, y compris le projet de loi 224, la *Increasing Grocer Competition Act*, présentée par la députée du NPD Krista Gallagher. Aucune disposition législative n'est actuellement en vigueur, bien que la question semble être une priorité pour certains députés. Quelques opposants à ces projets de loi ont déjà fait part de préoccupations relatives à l'interface gouvernementale dans les affaires privées.¹⁶⁴

Alberta

En Alberta, les clauses restrictives ont fait l'objet de reportages dans les médias et d'une étude universitaire, ainsi que d'efforts d'exécution concrets par le Bureau de la concurrence. L'entente de 2025 conclue par le Bureau était liée à la société mère de Sobeys, Empire Co. Ltd., en vue de retirer un contrôle de propriété anticoncurrentiel de longue date.

Les efforts sont à la hausse en Alberta en vue d'adopter une disposition législative semblable à celle du Manitoba, qui interdit les clauses restrictives sur les épiceries. Au début de 2026, le conseil municipal d'Edmonton a adopté une motion ordonnant au maire

¹⁶⁰ Projet de loi n° 60, *An Act to Amend Chapter 385 of the Revised Statutes, 1989, the Real Property Act, to Eliminate Covenants that Restrict Access to Food or Medicine*, 2^e session, 63^e assemblée générale, Nouvelle-Écosse, 2018 (première lecture), par.10A(1).

¹⁶¹ Idem, par.10B(2).

¹⁶² Nouveau parti démocratique de la Nouvelle-Écosse, « Chender: Restrictive covenants should be removed for stores that sell food and medicine », 2 mai 2019, <<https://www.nsndp.ca/chender-restrictive-covenants-should-be-removed-stores-sell-food-and-medicine>>.

¹⁶³ *Bill No 296, An Act to Amend Chapter 385 of the Revised Statutes, 1989, the Real Property Act, to Eliminate Covenants that Restrict Access to Food or Medicine*, 1^{ère} session, 64^e assemblée générale, Nouvelle-Écosse, 2023 (première lecture le 4 avril 2023).

¹⁶⁴ Jenna Khoury-Hanna, « Grocery Store Covenants », p. 30.

de la ville de demander officiellement au gouvernement provincial d'éliminer ces clauses en raison de leur incidence sur l'accès local aux produits alimentaires. Le ministre de Service Alberta, Dale Nally, est cité dans un récent reportage de la CBC où il affirme que son administration « surveille de près les changements apportés au Manitoba pour savoir s'ils donnent lieu au changement souhaité ». ¹⁶⁵ Dans un autre reportage, le conseiller municipal Michael Janz a indiqué que les épiciers nationaux étaient « intéressés à apporter des changements » en ce qui concerne les clauses restrictives en Alberta. ¹⁶⁶

En date de mars 2026, la province de l'Alberta accepte les demandes de consultation publique sur l'« amélioration de l'engagement envers l'accessibilité de l'épicerie », où les intervenants sont invités à fournir des commentaires sur « la manière dont les épiceries de détail utilisent les contrôles de propriété, comme les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité ». ¹⁶⁷ Le gouvernement cherche à obtenir la rétroaction de divers intervenants, y compris les épiciers, les municipalités, les consommateurs et les organisations de sécurité alimentaire, entre autres. Cette consultation active est un signal que des mesures législatives ou politiques potentielles sont en cours en vue de réglementer les clauses restrictives sur les épiceries en Alberta.

Québec

Le Québec est la seule administration qui applique le droit civil Canada, ce qui donne lieu à un cadre juridique distinct pour la lutte contre les contrôles de propriété des concurrents. Le concept d'une clause réelle qui est « rattachée au terrain » est mis en œuvre au Québec au moyen du concept de servitudes réelles prévu par le droit civil. L'article 1177 du *Code civil du Québec* définit comme suit la servitude en droit des biens :

Article 1177

La servitude est une charge imposée sur un immeuble, le fonds servant, en faveur d'un autre immeuble, le fonds dominant, et qui appartient à un propriétaire différent.

Cette charge oblige le propriétaire du fonds servant à supporter, de la part du propriétaire du fonds dominant, certains actes d'usage ou à s'abstenir lui-même d'exercer certains droits inhérents à la propriété. ¹⁶⁸

Comme dans le cas des clauses restrictives dans la *common law*, les servitudes doivent être en faveur d'un fonds dominant. Les servitudes peuvent être positives ou négatives, et nécessiter que le propriétaire d'une propriété fasse quelque chose ou évite de le faire avec le terrain. ¹⁶⁹ De manière très semblable aux clauses restrictives de la *common law*,

¹⁶⁵ Madeline Smith, « Restrictive Covenants Contribute to Food Deserts in Edmonton, Report Says », *CBC News*, 4 janvier 2024, <https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/food-deserts-restrictive-covenants-edmonton-alberta-groceries-9.7069029>.

¹⁶⁶ Karen Bartko, « Edmonton Aims to Kibosh Restrictive Covenants in Name of Grocery Access, Food Affordability », *Global News*, 17 mars 2026, <https://globalnews.ca/news/11735252/edmonton-grocery-restrictive-covenant>.

¹⁶⁷ Gouvernement de l'Alberta, « Enhancing Grocery Accessibility Engagement », dernière mise à jour le 18 mars 2026, <https://www.alberta.ca/enhancing-grocery-accessibility-engagement>.

¹⁶⁸ *Code civil du Québec*, CCQ 1991, ch. 64, art. 1177.

¹⁶⁹ *Idem*, art. 1178.

qui sont « rattachées au terrain », les servitudes ne sont pas touchées par les changements de propriété et peuvent donc perdurer très longtemps.¹⁷⁰

Une jurisprudence récente du Québec sur le recours aux clauses relatives à l'usage commercial exclusif pourrait avoir une incidence importante sur le recours aux servitudes relatives à l'usage exclusif dans le milieu de la vente au détail au Québec. Dans l'affaire *Société immobilière Duguay Inc. c. 547264 Ontario Limited*, entendue en avril 2020, la Cour d'appel du Québec a rejeté une décision de la Cour supérieure et annulé une clause relative à l'utilisation commerciale exclusive.¹⁷¹ La clause prenait la forme d'une servitude qui limitait les types d'entreprises qui pouvaient être exploitées sur la propriété d'un centre commercial. Certains avocats du Québec ont estimé que cette affaire mettait fin au recours à des ententes de servitude qui protègent l'utilisation commerciale exclusive des concurrents sur une propriété.¹⁷²

Le CDIP tient à souligner que puisque la présente recherche ne constitue pas une étude approfondie sur la manière dont le droit civil du Québec s'applique à ces ententes dans le secteur de l'épicerie, nous recommandons que davantage de recherches soient effectuées afin de vérifier l'applicabilité de ces clauses au Québec.

¹⁷⁰ *Idem*, art. 1182.

¹⁷¹ Vincent Tremblay, « Transactions immobilières les restrictions d'usage en servitude sont jugées invalides », avocats Langlois, 18 septembre 2020. Consulté en ligne : <https://langlois.ca/ressources/transactions-immobilières-les-restrictions-dusages-en-servitude-sont-jugées-invalides/>.

¹⁷² Jessica Syms, « Opinion: Exclusive use servitudes are now deemed invalid, writes Jessica Syms », Canadian Lawyer, 16 septembre 2020, <https://www.canadianlawyermag.com/news/opinion/real-estate-transactions-in-quebec/333354>.

G- Exploration des approches juridiques et réglementaires en vue d'aborder les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité

L'application des clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie fait partie du problème élargi de la concentration de la vente au détail dans ce secteur. Cette question touche les consommateurs d'un bout à l'autre du Canada, mais les mesures prises jusqu'à maintenant pour aborder ces restrictions anticoncurrentielles étaient étroites et fragmentées, comme nous en parlerons plus tard. Le CDIP se préoccupe du fait qu'en l'absence d'un cadre juridique uniforme et/ou, au minimum, de la détermination de normes claires et communes, les mesures de protection qui en résulteraient dans diverses provinces manqueraient d'uniformité, seraient séparées et feraient l'objet de nombreuses contestations sur de multiples fronts. Par conséquent, le résultat de ces contestations minerait probablement l'intérêt des consommateurs. Les agissements isolés deviennent également plus faciles à contester, comparativement à une loi et/ou un règlement complets à l'échelle nationale.

Le CDIP souligne que si le Bureau avait des pouvoirs accrus et clairs en lien avec le traitement de ces restrictions anticoncurrentielles, les possibles réponses juridiques et réglementaires pour aborder cette question pourraient être bien différentes de ce qui serait pratique et réalisable en ce moment. Par conséquent, le gouvernement fédéral devrait envisager de renforcer et de clarifier les pouvoirs d'intervention du Bureau. Même si une collaboration entre le Bureau et les provinces est jugée préférable pour aborder cette question, clarifier et renforcer les pouvoirs du Bureau pourrait grandement contribuer à ce processus.

Dans la présente section, nous examinons les approches actuelles et potentielles qui ont été prises à l'échelle fédérale, provinciale et/ou territoriale pour aborder le recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie.

a. Approches actuelles et potentielles à l'échelle fédérale

Les efforts déployés à l'échelle fédérale pour examiner ces contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie étaient axés sur le travail du Bureau de la concurrence. Comme nous l'avons expliqué en détail dans une section précédente du présent rapport, le Bureau a mené des enquêtes confidentielles sur l'utilisation de contrôles de propriété par les géants de l'épicerie canadienne en vue de limiter la concurrence. Ces enquêtes ont donné lieu à des engagements de la part de détaillants envers le retrait des clauses existantes et la cessation de la mise en place de nouveaux contrôles de propriété visant les concurrents.

En 2025, Loblaw a pris un vaste engagement envers l'élimination de certains contrôles de propriété visant les concurrents dans l'ensemble de ses points de vente au détail, comme nous l'avons déjà expliqué. Le Bureau surveille l'engagement de Loblaw à mettre fin aux contrôles de propriété tout en poursuivant ses vastes enquêtes sur les contrôles de

propriété visant les concurrents.¹⁷³ De même, la société Walmart s'est engagée à « renoncer unilatéralement à toute restriction de la vente au détail visant les concurrents » en novembre 2024 à la lumière des enquêtes du Bureau de la concurrence.¹⁷⁴ En ce moment, les efforts d'exécution à l'échelle fédérale semblent s'appuyer sur des négociations et des renonciations volontaires.

b. Analyse des efforts déployés à l'échelle fédérale

Les enquêtes du Bureau de la concurrence et les mesures d'exécution à l'endroit des contrôles de propriété visant les concurrents sont un outil réglementaire important en vue d'aborder cette question pressante. Néanmoins, il existe des limites aux pouvoirs réglementaires fédéraux qui empêche le Bureau de contrer efficacement ce problème par lui-même. Bien que des efforts soient requis à l'échelle fédérale, ils doivent être complétés par d'autres stratégies pour contrer le problème à l'échelle provinciale et municipale. Par conséquent, nous soulignons qu'une approche à plusieurs volets pourrait être envisagée afin d'aborder la question d'une manière uniforme dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens.

Le CDIP a fait appel au Bureau de la concurrence pour acquérir davantage de clarté quant aux enquêtes en cours sur les contrôles de propriété visant les concurrents dans l'industrie de l'épicerie. En raison de la nature confidentielle de ses activités, nous avons reçu des commentaires limités sur les enquêtes en cours et nous avons été renvoyés aux actuelles lignes directrices accessibles au public sur le sujet. Cela renforce notre préoccupation élargie sur le manque de données probantes accessibles au public qui permettraient aux parties de contester les contrôles de propriété actuels qui limitent la concurrence. Des représentants du Bureau ont toutefois présenté un contexte et un point de vue importants pour notre analyse.

Lorsque nous leur avons posé des questions sur le caractère adéquat des lois fédérales sur cette question, les représentants du Bureau ont affirmé que les récents changements apportés à la *Loi de la concurrence* représentent une étape positive vers le traitement des contrôles de propriété anticoncurrentiels, mais il est trop tôt pour savoir si ces changements seuls suffiront. Ils ont reconnu que les questions relatives à la concurrence en ce qui a trait aux contrôles de propriété ont une incidence sur divers consommateurs de diverses manières, comme les incidences variées sur les consommateurs urbains et ruraux. Le Bureau a renvoyé aux dispositions législatives récemment mises en œuvre par le Manitoba comme une étape positive vers un examen approfondi des contrôles de propriété visant la concurrence.

¹⁷³ Bureau de la concurrence du Canada, « Précis d'information : Le Bureau de la concurrence surveille l'engagement de Loblaw à mettre fin à ses contrôles de propriété », communiqué, 12 juin 2025, <https://www.canada.ca/fr/bureau-concurrence/nouvelles/2025/06/precis-dinformation-le-bureau-de-la-concurrence-surveille-lengagement-de-loblaw-a-mettre-fin-a-ses-controles-de-propriete.html>.

¹⁷⁴ Rosa Saba, « Walmart Canada Axing Some Property Controls amid Grocery Competition », *The Globe and Mail*, novembre 2024, <https://www.theglobeandmail.com/business/article-walmart-canada-axing-some-property-controls-amid-grocery-competition/>.

Manque de transparence

Le CDIP est préoccupé par le fait que peu d'information est accessible aux consommateurs et aux groupes de défense des intérêts pour emboîter le pas aux efforts de surveillance continus du Bureau. Bien que des efforts volontaires tels que les engagements pris par Loblaw et Walmart soient utiles, les travaux de surveillance et d'enquête du Bureau sont menés de manière confidentielle. Par conséquent, le public est laissé sans connaissance des mécanismes ou des procédures actuels de responsabilisation qui leur permettraient de savoir si les épiceries se conforment à leurs engagements à mettre fin à cette pratique. Le CDIP affirme qu'il ne suffit pas d'encourager les entreprises à examiner leurs propres clauses pour veiller à ce qu'elles soient conformes à la loi, particulièrement dans un secteur de l'épicerie très concentré. Sans transparence et responsabilisation, il est peu probable que les entreprises soient incitées à examiner leurs propres pratiques.

Dans un récent rapport d'investigation, la *CBC* a déterminé que malgré la promesse publique effectuée par Loblaw en 2025 de retirer toutes les clauses d'exclusivité dans la municipalité régionale d'Halifax, des contrôles de propriété demeuraient en vigueur dans la région. Le rapport a permis de déterminer que diverses épiceries autour d'Halifax avaient des clauses restrictives et des clauses d'exclusivité en vigueur, y compris des baux comportant des restrictions sur « la location à d'autres fournisseurs de viandes, de fruits, de légumes, de poisson, de fruits de mer, de volailles, de produits de boulangerie, de produits laitiers ou de charcuteries ». ¹⁷⁵

L'incertitude actuelle entourant l'efficacité des renoncements volontaires, en combinaison avec la transparence limitée du processus de surveillance du Bureau, illustrent les limites de son approche d'exécution actuelle en vue du traitement de cette question relative aux consommateurs. La transparence et la divulgation publique sont essentielles pour accroître la sensibilisation des consommateurs.

Rapidité et efficacité

Keldon Bester, du CAMP, pendant notre consultation auprès des intervenants, a affirmé ce qui suit : « L'enquête sur les contrôles de propriété menée par le Bureau de la concurrence est la bienvenue, mais elle est trop lente et sa portée est probablement trop étroite. Jusqu'à maintenant, la seule mesure a été prise dans une collectivité éloignée de l'Alberta, malgré des apports sur la prévalence et l'effet des contrôles sur les épiceries dans d'autres collectivités. Nous approchons maintenant près de deux années depuis que le Bureau a annoncé publiquement son enquête, et il devrait porter l'affaire devant le Tribunal de la concurrence ou l'abandonner en fournissant une justification publique. »

¹⁷⁵ Shaina Luck, « Federal Investigation Probes Grocery Store Competition in Halifax », *CBC News*, 12 novembre 2025, <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/federal-investigation-probes-grocery-store-competition-in-halifax-9.6971278>.

Le CDIP partage la préoccupation selon laquelle les efforts du Bureau, bien qu'ils représentent une étape bienvenue vers la lutte contre ce problème et donnent lieu à une plus grande sensibilisation, vont à un rythme trop lent pour aborder rapidement cette question.

Limites du pouvoir d'exécution

Pendant notre consultation, le Bureau nous a rappelé qu'il n'est pas un organisme de réglementation, et qu'il n'a pas le pouvoir d'émettre des ordonnances par lui-même. Sans le Tribunal de la concurrence, le Bureau ne peut pas administrer de recours d'exécution directe comme l'ordonnance de SAP. Le Bureau peut négocier des recours volontaires avec des parties pour traiter les préoccupations des concurrents. Cela peut prendre la forme d'un consentement, qui est enregistré auprès du Tribunal de la concurrence et a la force d'une ordonnance du Tribunal.

Nous avons parlé avec la chercheuse du droit de la concurrence canadien Jennifer Quaid au sujet des pouvoirs d'exécution du Bureau à la lumière de récents changements apportés à la *Loi sur la concurrence*. Elle a réitéré que le Bureau n'est pas un organisme de prise de décisions et que son pouvoir se limite par conséquent à la tenue d'enquêtes et au dépôt d'une demande devant le Tribunal. Bien que les dispositions limitées de la Loi en vertu des articles 79 et 90.1 permettent de possibles consultations des contrôles de propriété visant les concurrents, il incombe au Bureau de construire un dossier contenant suffisamment de données probantes. Elle nous a affirmé que ce fardeau constitue l'une des difficultés les plus importantes pour un demandeur devant le Tribunal, comme le Bureau de la concurrence. Les demandes en vertu de la disposition de collaboration anticoncurrentielle prévue à l'article 90.1 doivent démontrer la présence de répercussions matérielles sur la concurrence. Dans le cas où l'entente n'est pas conclue entre des concurrents, son objectif doit être anticoncurrentiel. Elle souligne que les efforts d'exécution du Bureau à l'endroit des détaillants ont principalement pris la forme d'une approche douce au moyen de l'encouragement de la conformité volontaire et de la négociation d'ententes pour retirer les clauses déjà en place.

Les demandes à la Cour fédérale en vertu de l'article 11 pour la divulgation de preuves représentent une étape ferme vers un litige et le potentiel d'ordonnances du Tribunal contraignantes. Le CDIP souligne que le long litige et les probables appels des détaillants présentent leur propre lot de défis. Cela renforce l'accent mis sur le besoin de poursuivre de multiples stratégies concurrentes pour lutter contre les contrôles de propriété visant des concurrents dans l'industrie de l'épicerie.

Manque de données probantes

Comme nous en avons parlé dans la section concernant les répercussions sur les consommateurs du présent rapport, le manque de données empiriques concernant l'effet anticoncurrentiel des contrôles de propriété et leur incidence négative sur les

consommateurs pose d'importants problèmes pour les approches juridiques et réglementaires de cette question à l'échelle fédérale. Nos consultations auprès des intervenants ont fait ressortir un manque d'initiatives de recherche nationales sur les contrôles de propriété visant des concurrents et leur effet concret sur les consommateurs.

Nous avons parlé du fait que le Canada mène une étude afin d'examiner l'incidence des modifications législatives sur les difficultés des contrôles de propriété visant des concurrents pendant nos consultations auprès des intervenants. Une telle étude permettrait aux intervenants d'évaluer si de nouvelles lois représentent un outil efficace pour réglementer ces mécanismes. De manière semblable, d'autres entités fédérales pourraient mener des études sur l'établissement des prix afin de déterminer l'incidence de cette question sur les prix de l'épicerie. Pendant sa recherche, le CDIP a trouvé peu de données complètes disponibles sur lesquelles les personnes qui souhaitent contester les clauses restrictives visant des concurrents pourraient s'appuyer.

Le CDIP a communiqué avec Jamie Baxter, professeur agrégé et doyen associé de la recherche à l'Université Dalhousie, pour discuter de sa recherche sur cette question. Il a déjà fait des recherches au sujet des contrôles de propriété visant des concurrents dans l'optique du droit de la concurrence et du droit de la propriété, et il a supervisé des recherches d'étudiants sur le sujet. Il a parlé des difficultés de la réglementation de cette question en raison du grand manque de données empiriques disponibles pour les chercheurs et les législateurs. Il a souligné le degré auquel les données sur les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité sont inaccessibles et a précisé qu'elles coûtent cher si on veut y avoir accès à partir des enregistrements de titres locaux. Il a proposé une coordination entre ces entités et le recours à des techniques d'échantillonnage statistique afin de démontrer l'incidence des contrôles de propriété sur les expériences des consommateurs.

Jamie Baxter a mis l'accent sur le rôle de la réglementation à l'échelle provinciale et municipale pour cibler plus efficacement les contrôles de propriété visant des concurrents. Il appuyait une approche plus ciblée et mettait en garde contre une réglementation trop large à l'échelle fédérale.

Le cadre juridique et réglementaire fédéral nécessite des données probantes et des mécanismes de divulgation plus fiables pour veiller à ce que des particuliers puissent réussir à contester les contrôles de propriété visant des concurrents. Nous élaborerons ci-dessous au sujet de nos recommandations en vue d'une meilleure collecte de données sur le sujet.

c. Point de vue des détaillants

Le CDIP a reçu une rétroaction limitée de la part des intervenants en ce qui a trait au point de vue des détaillants sur la question des contrôles de propriété anticoncurrentiels. Les intervenants de l'industrie ont exprimé le besoin d'une approche équilibrée qui tienne

compte des meilleurs intérêts des petits et moyens détaillants en plus de ceux des géants de l'industrie. Les intervenants à qui nous avons parlé s'opposaient uniformément au recours à des clauses restrictives pour limiter la concurrence et prévenir l'arrivée de nouveaux joueurs sur le marché. Cependant, ils ont décrit le besoin de traiter les clauses restrictives avec nuance dans la loi. Un des intervenants que nous avons consultés a décrit le besoin de comprendre les motivations des firmes derrière la mise en place de clauses restrictives. Il a proposé un modèle de collaboration avec des firmes comme moyen de mettre fin à cette pratique dans le secteur de l'épicerie.

Craig Patterson, de Retail Insider Media Ltd., a présenté son point de vue dans l'optique des détaillants sur les clauses restrictives dans ses réponses à notre questionnaire de recherche. Il a reconnu le potentiel d'obstacles importants à la concurrence découlant de ces ententes, mais a parlé en faveur d'une approche équilibrée des lois et règlements :

[Traduction libre] Les gouvernements pourraient envisager d'interdire les nouvelles clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie tout en éliminant progressivement ou en limitant l'applicabilité de celles qui sont déjà en place au fil du temps. [...] De plus, les autorités de la concurrence devraient examiner de près si de tels contrôles de propriété atténuent considérablement la concurrence dans des marchés géographiques définis. L'objectif ne devrait pas être de miner les ententes commerciales légitimes, mais plutôt d'empêcher les outils relatifs à la propriété d'être utilisés pour éliminer la concurrence dans un marché aussi essentiel que la vente au détail d'aliments.

Cet intervenant se méfiait de la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives sans mesures de protection en vue de « tenir compte des questions relatives à la transition, y compris les ententes de location déjà en place et les arrangements de financement qui s'appuyaient sur les dispositions d'exclusivité ». Il insistait pour dire qu'« une invalidation générale et immédiate de toutes les clauses pourrait entraîner des conséquences juridiques et financières imprévues », et il parlait en faveur d'une « approche graduelle ou prospective ». Il a ajouté que les propriétaires peuvent structurer les développements de terrains autour de « locataires de longue date dont les locations appuient le financement », en mettant en garde contre les modifications réglementaires soudaines qui pourraient modifier ces ententes. En définitive, il appuie la réforme dans ce secteur, mais recommande une mise en œuvre prudente « pour éviter de déstabiliser les systèmes de développement établis ».

Lorsque nous lui avons posé des questions sur les possibles avantages pour les détaillants de militer contre les contrôles de propriété anticoncurrentiels, M. Patterson a fait remarquer l'incidence positive de ce militantisme sur « le dynamisme à long terme du marché et la crédibilité de l'image de marque ». Il écrit que militer pour des réformes dans ce domaine « favorise une concurrence équitable fondée sur le service, l'établissement des prix et l'innovation plutôt que sur l'exclusion contractuelle ». En fin de compte, cela contribuerait à la réputation d'un détaillant auprès des consommateurs et des décideurs.

Il insiste pour dire que la réduction des obstacles à l'entrée sur le marché pourrait permettre de nouvelles possibilités d'expansion pour les détaillants :

Les détaillants qui cherchent à entrer dans de nouveaux secteurs de commerce sont souvent confrontés à des clauses d'exclusivité qui limitent les emplacements disponibles. Un marché des propriétés plus ouvert peut donner lieu à d'autres cheminements vers la croissance, surtout chez les exploitants émergents ou de taille moyenne.

En fin de compte, un écosystème concurrentiel des épiceries profite aux détaillants qui innovent et exploitent leur entreprise efficacement. Même si l'exclusivité peut offrir une protection à court terme, une concurrence ouverte peut favoriser des marques plus fortes et des structures de marché plus résilientes au fil du temps.

Le point de vue des détaillants mettait l'accent sur le besoin de donner des chances égales aux petits concurrents. Nous avons parlé au consultant de l'épicerie au détail canadienne Peter Chapman au sujet du recours aux clauses restrictives du point de vue du marché de la vente au détail. Il estime que les clauses restrictives représentent un obstacle à un secteur de l'épicerie plus concurrentiel, tout en militant pour des clauses sélectives s'appliquant uniquement aux grandes chaînes :

Ce qui aiderait à la concurrence serait un plus grand nombre de boutiques spécialisées de plus de 15 000 pi². Cela comprendrait des boutiques d'aliments frais tels que les produits de boucherie, les fruits et légumes, les fruits de mer, les produits de boulangerie, les produits de santé et de bien-être, etc.

En vertu de ce modèle proposé, les clauses restrictives s'appliqueraient aux grandes chaînes d'épicerie, tout en permettant aux concurrents de petite et moyenne taille d'entrer sur un marché. L'intervenant était catégorique sur le fait que les règlements devraient être uniformes dans l'ensemble des provinces et territoires, en insistant sur le fait que la législation fragmentée fait monter les coûts d'exploitation pour les détaillants et entraîne de l'incertitude. Une approche ciblée et uniforme permettrait aux grands détaillants de profiter des avantages commerciaux conférés par les clauses sans limiter indûment la concurrence pour les petits joueurs, au profit des petites entreprises et des consommateurs. Peter Chapman a mis en garde contre l'autoréglementation de l'industrie, en insistant sur le fait que des lois et règlements fédéraux représentent la meilleure approche pour s'attaquer au problème.

Le CDIP convient que les dispositions législatives devraient être ciblées et précises, mais nous estimons qu'aucun détaillant ne devrait être entièrement exempté des règles régissant le recours aux contrôles de propriété visant des concurrents. L'ordonnance de la Competition Markets Authority (CMA), au Royaume-Uni, pourrait servir de modèle quant à la manière dont les règles relatives à la structure qui ciblent les grandes entreprises jouent avec les exceptions pour les petits détaillants. Le recours aux clauses restrictives en vue de limiter la concurrence peut causer des torts, même dans le cas des

détaillants de petite et moyenne taille, en raison de son incidence sur l'accès des consommateurs à des aliments abordables.

Nous avons communiqué avec des représentants des géants de l'épicerie du Canada aux fins de notre rapport, et nous n'avons reçu aucune réponse à notre questionnaire ou à nos demandes de rencontres. Notre recherche montre que les détaillants majeurs ont des réactions partagées aux tentatives de réglementer les contrôles de propriété anticoncurrentiels. Certains d'entre eux ont accepté de renoncer volontairement aux clauses existantes. Le CDIP ne considère pas les renonciations volontaires comme une voie appropriée et sécuritaire vers l'assurance de protections uniformes contre les contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie. Ces renonciations ne font pas l'objet d'examen publics et se fient sur l'autoréglementation de l'industrie pour régler un problème qui a une grande incidence sur les consommateurs. Même si, en fin de compte, ils appuient les tentatives de poursuivre la conduite des épiceries individuelles au moyen d'enquêtes, il est peu probable que les engagements volontaires en vue de mettre fin à cette pratique suffisent.

d. Approches potentielles à l'échelle provinciale, territoriale et/ou municipale

Un autre moyen d'aborder les restrictions anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie serait à l'échelle provinciale, territoriale et/ou municipale. Les affaires relatives au droit de la propriété sont principalement de compétence provinciale. Par conséquent, des mesures provinciales pourraient sembler être une approche plus gérable et logique. Cependant, cette approche présente aussi des difficultés. À l'exception du Manitoba, qui a introduit des modifications législatives, et certaines autres provinces qui ont envisagé des manières de lutter contre ces restrictions anticoncurrentielles, peu de mesures ont été prises. Par conséquent, il est difficile de commenter précisément sur la manière dont des approches provinciales efficaces permettraient d'aborder cette question.

Même si les provinces et/ou les territoires prenaient des mesures en coordination avec les gouvernements locaux, il importe de souligner que sans tenir compte de ce qui se passe dans d'autres provinces et territoires et/ou sans coordination, il existe un risque de normes et de mesures de protection non uniformes pour les consommateurs de partout au Canada.

Nous avons entendu diverses réponses sur cette question de la part des intervenants avec lesquels nous avons communiqué. Plusieurs intervenants appuyaient les mesures juridiques provinciales, bien que certains d'entre eux ont indiqué que les municipalités devraient être responsables de superviser et de traiter ces restrictions anticoncurrentielles. Entre-temps, quelques intervenants ont affirmé qu'il fallait faire preuve de prudence au moment de se fier sur les provinces pour aborder cette question et font ressortir la possibilité d'un débordement. Ils recommandaient donc une analyse attentive.

Dans ses réponses à notre questionnaire destiné aux intervenants, Keldon Bester, du CAMP, a affirmé qu'il appuyait les mesures provinciales par rapport à l'approche fédérale plus lente et qu'« il est plus probable que la réglementation provinciale des contrôles de propriété provoque de la concurrence dans le secteur de l'épicerie plus rapidement et à plus grande échelle ».

La capacité des provinces de réglementer une conduite reconnue pour être problématique est supérieure au traitement cas par cas par le Bureau de la concurrence, qui peut prendre des années et n'offrir que peu de soulagement à certaines collectivités. Il est plus probable que la réglementation provinciale des contrôles de propriété provoque de la concurrence dans le secteur de l'épicerie plus rapidement et à plus grande échelle. –Keldon Bester, directeur exécutif, CAMP

Le CDIP a consulté Eran Kaplinsky, professeur de droit de l'Université de l'Alberta, sur la manière de s'attaquer efficacement à cette question à l'échelle fédérale et provinciale. Il a mis l'accent sur le besoin d'une compréhension nuancée des clauses au moment d'élaborer de nouvelles lois et de nouveaux règlements. Du point de vue de l'utilisation des terrains, les clauses sont une manière importante pour les propriétaires de propriétés privées de résister à la volonté du gouvernement et d'enlever le pouvoir aux autorités municipales. Dans le contexte des initiatives de préservation et de conservation de l'environnement, elles représentent un outil important pour les entités privées pour résister au développement des terrains. Il a finalement affirmé que la législation provinciale ou fédérale à l'endroit des clauses restrictives anticoncurrentielles doit par conséquent être ciblée et éviter les interdictions trop larges. Il a aussi indiqué que « pendant plus d'un siècle, les clauses ont offert de la stabilité aux propriétaires et aux investisseurs lorsque les politiques de zonage sont en mouvement ».

Progrès réalisés au Manitoba

Le Manitoba est l'une des premières provinces au Canada qui a déjà fait des progrès avec l'adoption du projet de loi 31. Le CDIP a communiqué avec l'honorable ministre Mintu Sandhu et le premier ministre Wab Kinew, qui étaient responsables de l'adoption du projet de loi 31. Nous leur avons précisément demandé ce qui a mené à l'introduction de ce projet de loi, ainsi que les défis auxquels ils ont été confrontés pour l'adopter et le mettre en œuvre. Nous leur avons aussi demandé si d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable et quels étaient les principaux obstacles, à leur avis, à l'harmonisation des lois sur ces restrictions de propriété anticoncurrentielles d'un bout à l'autre du Canada.

Dans sa réponse, le bureau du ministre a affirmé qu'il n'estimait pas convenable qu'une épicerie demeure vide parce qu'une entreprise souhaite avoir recours à des contrôles de propriété afin de limiter la concurrence, alors il a pris des mesures. Le bureau a aussi souligné qu'il procède actuellement à la mise en œuvre de ces mesures et qu'il espère

que d'autres provinces emboîteront le pas au Manitoba. Le bureau du ministre a aussi mis l'accent sur le fait qu'interdire les contrôles de propriété dans le secteur de l'épicerie représente une mesure directe que les gouvernements peuvent prendre pour accroître la concurrence et favoriser l'abordabilité.

À un moment où de bon nombre de Canadiens et de Canadiennes éprouvent des difficultés avec le coût de la vie, l'interdiction des contrôles de propriété dans le secteur de l'épicerie représente une mesure directe que les gouvernements peuvent prendre pour accroître la concurrence et favoriser l'abordabilité.

Il est important pour tous les gouvernements du Canada de relever les manches et de prendre des mesures qui aident les gens à payer leurs factures d'épicerie mensuelles. L'interdiction des contrôles de propriété n'est que l'un des outils disponibles, et le Manitoba continue d'explorer d'autres manières d'aider la population de sa province à payer son épicerie.
– Directeur des affaires ministérielles à l'honorable Mintu Sandhu, ministre de la prestation de services publics

Le Manitoba met actuellement en œuvre le projet de loi 31. De récents reportages médiatiques laissent supposer qu'il est en voie de retirer les restrictions anticoncurrentielles qui ont une incidence sur la concurrence dans le secteur de l'épicerie. Dans un reportage, la *CBC* a souligné que le Manitoba, après avoir adopté ses dispositions législatives, ne compte plus qu'une seule chaîne d'épicerie qui continue d'avoir recours à ces restrictions, et qu'il demande maintenant à cette chaîne, Sobeys Capital Inc., de se pencher sur la situation.¹⁷⁶ Dans le reportage, on soulignait que les 43 ententes restantes, dans 25 emplacements au Manitoba, appartiennent à Sobeys.¹⁷⁷ Il reste à voir comment la mise en œuvre de ce projet de loi progressera et quels types d'obstacles et de défis il faudra surmonter. Dans les deux cas, le fait que le Manitoba fasse un effort pour aborder ces restrictions anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie est un exemple significatif et important dont il faut tenir compte, du moins au moment de déterminer comment aborder cette question dans d'autres provinces et territoires.

Nous avons aussi demandé à des intervenants si d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable au projet de loi 31. Quelques intervenants ont affirmé qu'il était beaucoup trop tôt pour commenter, tandis que plusieurs autres étaient en faveur d'avoir des dispositions législatives semblables dans les autres provinces et territoires. Par exemple, Craig Patterson, en réponse à cette question, a fait part de son soutien pour que d'autres provinces et territoires aient des dispositions législatives semblables, surtout là où la concentration du marché des épiceries est élevée et où les obstacles à l'entrée sur le marché sont importants. Craig a aussi souligné que les contrôles de propriété ont

¹⁷⁶ Ian Froese, « Manitoba asks Sobeys to scrap property restrictions near its stores or it'll go to municipal board », *CBC News Manitoba*, (12 mars 2026).

¹⁷⁷ *Idem*.

une incidence sur diverses questions, non seulement la concurrence commerciale, mais aussi l'établissement des prix, la variété des produits et, potentiellement, l'accessibilité des produits alimentaires dans les collectivités.

Il existe un solide dossier pour que d'autres provinces et territoires envisagent des dispositions législatives semblables, surtout là où la concentration du marché des épiceries est élevée et où les obstacles à l'entrée sur le marché sont importants. La vente au détail de produits alimentaires est un service essentiel. Lorsque des contrôles de propriété empêchent de nouvelles entreprises d'ouvrir des succursales, l'incidence ne se limite pas à la concurrence commerciale. Elle touche l'établissement des prix, la variété des produits et potentiellement l'accessibilité aux produits alimentaires dans les collectivités. Un cadre législatif qui limite ou interdit les contrôles de propriété anticoncurrentiels pourrait aider à faciliter l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché, y compris des épiciers indépendants, des épiciers spécialisés et des formats alternatifs.– Craig Patterson, fondateur et éditeur, Retail Insider Media Inc.

Jim Stanford, dans sa réponse à titre d'intervenant, a aussi appuyé que d'autres provinces aient une disposition législative semblable à celle du Manitoba pour protéger les consommateurs et envoyer un message selon lequel ces « formes de restriction sur la concurrence ne sont pas socialement ou légalement acceptables ».

Approche de collaboration potentielle

Compte tenu de ce qui précède, il faudrait envisager une approche collaborative entre le Bureau de la concurrence et toutes les compétences provinciales et territoriales pour veiller à ce qu'une stratégie nationale complète soit planifiée pour lutter contre ces restrictions anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie, particulièrement les clauses restrictives. Cette approche devrait également tenir compte des circonstances uniques et des défis de chacune des régions du Canada. Dans leurs commentaires, certains intervenants ont aussi indiqué qu'ils appuyaient une approche semblable. Keldon Bester, de CAMP, a affirmé que « des mesures provinciales coordonnées en vue d'établir une norme commune entre les provinces quant au recours aux contrôles de propriété, dans le secteur de l'épicerie et au-delà, seraient la manière la plus efficace de procéder ».

Cet effort de collaboration pourrait être supervisé par un ministère ou une agence du gouvernement fédéral, comme ISDE. Par exemple, nous avons demandé à Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), dans notre questionnaire auprès des intervenants, si le ministère avait collaboré ou considéré de le faire avec d'autres agences fédérales, ainsi que des organismes de réglementation provinciaux et/ou territoriaux afin de traiter les contrôles de propriété anticoncurrentiels. AAC, dans sa réponse, a souligné avoir

collaboré avec ISDE sur des questions entourant la concurrence et la structure du marché dans le secteur de l'épicerie et, en particulier, en ce qui concerne la réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire intitulé *Un appel à l'action : comment le gouvernement et l'industrie peuvent lutter contre la volatilité des prix alimentaires*. De manière plus générale, AAC a affirmé que « l'engagement avec des gouvernements provinciaux et territoriaux sur des questions relatives aux consommateurs et à la concurrence incombe principalement à ISDE, en vertu de son mandat ».

Une autre voie de collaboration et possiblement d'avoir une disposition législative uniforme ou, du moins, des normes communes sur les restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie, serait d'envisager de communiquer avec la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC). La CHLC est la plus vieille organisation de réforme des lois au Canada. Elle offre une analyse et des recommandations indépendantes et éclairées en vue de l'harmonisation et des réformes des lois au Canada.¹⁷⁸ Nous avons communiqué avec la CHLC pour en savoir davantage sur ce projet. La CHLC a souligné qu'elle n'a pas actuellement de projet en cours concernant la concurrence dans l'industrie de l'épicerie. Cela dit, la CHLC serait ouverte à examiner une proposition en vue d'un projet visant à unifier les lois sur cette question touchant les consommateurs.

¹⁷⁸ Voir en ligne, page Web de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada (CHLC), « Ce que nous faisons », en ligne : <<https://www.ulcc-chlc.ca/About-ULCC/What-We-Do>>.

H- Administrations internationales

Le CDIP examine les approches adoptées dans certaines administrations internationales en vue d'aborder les restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie, avant de procéder à ses principales constatations et à ses recommandations. Le CDIP a aussi communiqué avec plusieurs organismes de réglementation internationaux, sans toutefois recevoir de réponse. Nous avons parlé à certains experts en la matière des États-Unis.

a. États-Unis

Les clauses anticoncurrentielles s'appliquant aux épiceries représentent une préoccupation croissante aux États-Unis. Le problème a été documenté dans des villes de partout au pays, avec des missions professorales émergentes cherchant à exposer le lien entre les clauses anticoncurrentielles s'appliquant aux épiceries et la prolifération des déserts alimentaires.

Le professeur Christopher R. Leslie, de l'Université de la Californie Irvine, écrit en détail sur ce problème du point de vue du cadre juridique antitrust. Il donne des exemples de clauses auxquelles les détaillants de l'épicerie ont recours dans les régions urbaines, ce qui a une incidence disproportionnée sur les quartiers à faible revenu. À Chicago, par exemple, les clauses anticoncurrentielles s'appliquant aux épiceries ont nui à la revitalisation de quartiers à faible revenu en empêchant de nouveaux commerces de vente au détail d'aliments d'ouvrir.¹⁷⁹

Aux États-Unis, les clauses restrictives sont régies par une combinaison de *common law* d'État, de statuts fédéraux antitrust et d'ordonnances locales et étatiques. Les litiges ont joué un rôle important dans la conception du cadre juridique américain régissant les clauses anticoncurrentielles s'appliquant aux épiceries. Historiquement, les clauses ont été contestées au cas par cas en vertu de principes de la *common law* décrits dans la section précédente du présent rapport afin de déterminer l'applicabilité d'une entente. Les tribunaux américains ont souvent maintenu des clauses restrictives commerciales en raison de motifs selon lesquels ils protègent les intérêts commerciaux légitimes et offrent aux entreprises des incitatifs pour entrer dans de nouveaux marchés.¹⁸⁰

Cependant, la décision prise en 1994 dans l'affaire *Davidson Bros v. D. Katz & Sons* représente une exception. Le tribunal qui a rendu la décision a appliqué un critère de raisonnable et retiré une clause restrictive empêchant une épicerie d'ouvrir dans un

¹⁷⁹ Christopher L. Leslie, « Anti-Grocery Covenants », dans *Reforming America's Food Retail Markets: Conference Compendium* (New Haven, CT: projet Thurman Arnold à la Yale School of Management, projet Information Society à la Yale Law School et programme Yale Sustainable Food, 2022), 106-113, p. 108.

¹⁸⁰ Jordan Jackson, « Running (Away) with the Land: A (Super) Market Problem », *Georgetown Law Journal* 112, n° 2 (2023): 413–436 p. 417.

centre-ville. Le chercheur Jordan Jackson souligne la prise en compte du « tort à la collectivité » dans la détermination du Tribunal du caractère raisonnable et applicable de la clause restrictive. Il écrit ce qui suit à propos du raisonnement du tribunal : « En mettant l'accent sur ces “problèmes personnels” accablants, le tribunal a déterminé que la “politique de terre brûlée allait tellement à l'encontre de l'intérêt public que la clause était déraisonnable et inapplicable.” »¹⁸¹ Cette affaire montre les fondements d'une politique publique ou d'un argument axé sur la communauté dans la jurisprudence américaine concernant l'applicabilité des clauses anticoncurrentielles.

En vertu de la loi fédérale, les clauses restrictives ont été contestées au titre de la *Sherman Act* au moyen de poursuites antitrust. Il peut notamment s'agir d'une contestation en vertu de l'article 1, qui interdit les contrats ou les conspirations nuisant au commerce, ou d'une contestation en vertu de l'article 2, qui interdit les agissements qui monopolisent ou tentent de monopoliser un marché.¹⁸² Dans les poursuites antitrust, les tribunaux évaluent les torts anticoncurrentiels par rapport aux avantages favorisant le jeu de la concurrence au moment de déterminer si une clause restrictive est applicable.

Malgré la possibilité de litige à l'endroit de clauses en vertu de la *common law* ou de cadres antitrust, les poursuites au cas par cas sont rarement couronnées de réussite. Dans son étude, Jordan Jackson a décelé un total de 27 affaires; dans 22 d'entre elles, le tribunal a maintenu la clause restrictive, en prenant une décision en faveur du supermarché défendeur. Seules trois affaires ont été couronnées de réussite, où le tribunal a retiré la clause pour des motifs de politique publique.¹⁸³

Les intervenants des États-Unis consultés par le CDIP ont parlé de la question de la définition de la taille du marché dans les litiges antitrust concernant les clauses restrictives s'appliquant aux épicerie. Ils ont expliqué que les tribunaux ont tendance à établir de vastes limites géographiques au moment de définir un marché pertinent, ce qui rend plus difficile de prouver les effets négatifs des clauses restrictives sur la concurrence.

Les tendances législatives et réglementaires signalent un désir croissant d'intervenir en ce qui a trait aux clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie. Bien que les activités de la Federal Trade Commission en vue de mettre en œuvre des interdictions générales aient été limitées, des mesures ont été prises à l'échelle locale et étatique en vue d'aborder cette question. Des villes telles que Washington, Chicago, Madison et Bellingham ont adopté des ordonnances interdisant les clauses restrictives s'appliquant aux épicerie. Jordan Jackson souligne que ces règles locales pourraient être inadéquates, parce qu'elles ne réglementent pas les clauses de manière rétroactive.¹⁸⁴

¹⁸¹ *Idem*, p. 418. Nous soulignons.

¹⁸² *Idem*, p. 422.

¹⁸³ *Idem*, p. 421

¹⁸⁴ Jordan Jackson, p. 435-436.

En mars 2026, l'État de Washington est devenu le premier État à adopter des dispositions législatives en vue d'interdire les clauses restrictives sur les terrains qui ciblent des épiceries et les pharmacies.¹⁸⁵ La Loi cible les « restrictions à utilisation négative » comme « allant à l'encontre de la politique publique » en raison de leur incidence sur l'accès aux aliments.¹⁸⁶ La loi contient une « exception de relocalisation », qui stipule que des magasins peuvent toujours avoir recours à des clauses restrictives pour empêcher un concurrent de déménager dans leur ancien emplacement dans un rayon de 3 kilomètres de l'immeuble où il cesse d'exercer ses activités, mais elles se limitent à un maximum de cinq ans. La loi confère au procureur général de l'État et aux gouvernements municipaux locaux le pouvoir de retirer les restrictions, qu'elles soient déjà en place ou qu'elles soient nouvelles.

En Californie, le projet de loi CA AB1857, la *Grocery Store Access Act*, a été adopté en février 2026 par la membre de l'Assemblée Cecilia Aguiar-Curry. Le projet de loi vise à interdire toute clause restrictive, qu'elle soit enregistrée ou non, qui empêche qu'une propriété soit utilisée comme épicerie ou supermarché. Le libellé du projet de loi reconnaît le rôle d'« inégalités raciales et économiques » contribuant à l'insécurité alimentaire, en mettant en lumière le rôle historique des clauses restrictives dans le renforcement des quartiers où sévit la ségrégation raciale.¹⁸⁷ Le projet de loi est actuellement à l'étude et l'audience publique est prévue en avril 2026.

Bien que les initiatives législatives en soient aux étapes préliminaires à l'échelle étatique et locale, la sensibilisation à cette question augmente à mesure que l'insécurité alimentaire devient une préoccupation croissante pour les ménages américains. Même si les efforts en matière de litiges se poursuivent, cette manière de procéder demeure coûteuse et est donc inaccessible à la plupart des consommateurs. Dans l'ensemble, même si les poursuites n'ont pas encore remporté un franc succès, elles contribuent à un mouvement élargi de sensibilisation et incitent le gouvernement à prendre des mesures afin de lutter contre l'insécurité alimentaire systémique.

b. Royaume-Uni

La question des clauses restrictives dans l'industrie de l'épicerie a fait l'objet de mesures réglementaires considérables au Royaume-Uni. La Competition Markets Authority (CMA), l'ancienne Competition Commission (CC), s'intéresse à la question des contrôles de propriété en vertu du cadre des « terrains contrôlés » depuis plus d'une quinzaine

¹⁸⁵ American Economic Liberties Project. « Economic Liberties Applauds Washington Law Banning Retail Covenants That Block Grocery and Pharmacy Competition. » 19 mars 2026. <https://www.economicliberties.us/press-release/economic-liberties-applauds-washington-law-banning-retail-covenants-that-block-grocery-and-pharmacy-competition/>.

¹⁸⁶ WA, projet de loi HB 2294, *An Act Relating to creating a consumer protection act violation for restrictive covenants that prohibit a grocery store or pharmacy from operating at a specific location*, 69th Leg, Reg Sess, 2026 (telle qu'adopté par la Chambre des représentants, 19 mars 2026).

¹⁸⁷ Projet de loi AB 1857, *An Act to add Section 714.8 to the Civil Code, relating to property*, 2025-26, Reg Sess, Cal, 2026 (telle qu'adopté le 12 février 2026).

d'années. Après une enquête menée de 2006 à 2008 auprès des quatre grandes chaînes d'épicerie au Royaume-Uni, la Competition Commission a conclu que les « terrains contrôlés » détenus ou restreints par des épiciers posaient un obstacle important à l'entrée sur le marché des petits concurrents. Cela a mené à la mise en place de la *Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010* par la CMA, qui a officiellement établi des règles interdisant le recours aux clauses restrictives et à certaines clauses d'exclusivité qui menacent la concurrence dans l'industrie de l'épicerie.¹⁸⁸

L'ordonnance s'applique aux sept principaux détaillants de l'épicerie au Royaume-Uni. Elle impose une interdiction aux nouvelles restrictions, et empêche les grands détaillants de l'épicerie de conclure de nouvelles clauses restrictives empêchant un terrain d'être utilisé pour y installer un supermarché. L'ordonnance interdit aussi les clauses d'exclusivité empêchant la concurrence des épiceries qui durent plus de cinq ans. L'annexe 4 des ordonnances prévoit un « critère de concurrence » détaillé que la CMA doit appliquer pour déterminer si une clause restrictive ou une clause d'exclusivité peut restreindre la concurrence. Il comporte un examen de la région entourant la propriété de l'épicerie concernée afin de déterminer la région accessible en voiture à partir de la propriété en 10 minutes ou moins.¹⁸⁹ S'il se trouve trois grandes épiceries ou moins, ou si un détaillant possède plus de 60 % des succursales dans cette région, le critère de concurrence n'est pas rempli et le magasin doit retirer la clause restrictive dans les six mois.¹⁹⁰

L'exécution de l'ordonnance par la CMA se poursuit, avec de nombreux manquements importants commis par les grands détaillants de l'épicerie. En 2020, une enquête a permis de déterminer que Tesco avait violé l'ordonnance à 23 reprises, ce qui a incité la CMA à mener un vaste audit de toutes les grandes chaînes d'épicerie. L'audit a révélé le recours continu à des ententes territoriales anticoncurrentielles par de multiples détaillants, y compris 107 violations de l'ordonnance par la coopérative de chaînes d'épicerie en 2023.¹⁹¹ Les efforts d'exécution en vue de repérer des contrôles de terrain existants chez les détaillants de l'épicerie se poursuivent au Royaume-Uni, ce qui fait en sorte qu'il faut faire preuve de prudence au moment d'élaborer des ententes de territoire commerciales. La CMA a publié un guide à l'intention des consommateurs sur son site Web afin d'expliquer la question et son ordonnance interdisant les contrôles de territoire anticoncurrentiels.¹⁹²

¹⁸⁸ Royaume-Uni, *The Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010*, Competition Commission, 30 avril 2010,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/90449/1/groceries_land_order_PDF_A.pdf.

¹⁸⁹ *Idem*, annexe 4.

¹⁹⁰ « When Competition Law Meets Commercial Property », Wedlake Bell, 29 septembre 2023, <https://wedlakebell.com/insights/news/when-competition-law-meets-commercial-property/>.

¹⁹¹ William Dodds, « Co-op Guilty of 107 Breaches of Competition Rules », *Food Manufacture*, 5 mars 2025, <https://www.foodmanufacture.co.uk/Article/2025/03/05/co-op-guilty-of-107-breaches-of-competition-rules/>.

¹⁹² UK Competition and Markets Authority, *Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010: Grocery Land Agreements* (London: CMA, mise à jour le 27 novembre

Le cadre du Royaume-Uni sur la question prévoit un modèle sur la manière dont les contrôles de propriété visant des concurrents pourraient être abordés au moyen de règlements contraignants. Notamment, l'ordre emploie un libellé précis et des critères afin de déterminer la nature anticoncurrentielle du contrôle de propriété réglementé. Il cible les « arrangements d'exclusivité à long terme » de plus de cinq ans plutôt qu'une interdiction générale sur toutes les clauses de ce type. L'ordre souligne également un cadre précis afin de déterminer la taille du marché et l'incidence sur la concurrence au moyen d'un critère normalisé. Il convient de souligner que les ordres ne suffisent pas en soi et nécessitent un engagement à long terme envers les efforts de surveillance et d'exécution.

c. **Australie et Nouvelle-Zélande**

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont reconnu la question des contrôles de propriété anticoncurrentiels comme un obstacle à la concurrence dans le secteur de l'épicerie. La Nouvelle-Zélande a emprunté une approche législative directe en vue d'interdire ces mécanismes, tandis que l'Australie s'est attaquée à la question à partir de divers aspects du droit.

En Nouvelle-Zélande, en vertu de la *Commerce (Grocery Sector Covenants) Amendment Act 2022*, la plupart des clauses restrictives sont interdites et inapplicables. La loi, en plus d'interdire les nouvelles clauses, prévoit un mécanisme en vue de retirer les restrictions existantes des titres de propriété.¹⁹³ En 2024 et 2025, la New Zealand Commerce Commission a mené d'importants efforts d'exécution en vue d'interdire les clauses restrictives visant des épiceries. Par exemple, Foodstuffs North Island a reçu une pénalité de 3,25 millions de dollars pour avoir recouru à des clauses restrictives anticoncurrentielles. La Commission a affirmé que l'amende visait à décourager les autres entreprises d'avoir recours à ces mécanismes de propriété anticoncurrentielles.¹⁹⁴

En Australie, les contrôles de propriété visant des concurrents sont principalement réglementés au moyen de la *Competition and Consumer Act 2010*, qui interdit toute entente qui a comme objectif ou comme effet d'affaiblir de manière importante la concurrence. L'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) s'est auparavant engagée dans des clauses restrictives difficiles dans l'industrie de l'épicerie afin d'obtenir des comparutions devant le tribunal en vue de mettre fin à leur utilisation. La Commission a conclu de multiples ententes avec les grandes épiceries australiennes, en vertu desquelles les magasins ont entrepris de faire disparaître graduellement toutes les

2020).<https://www.gov.uk/government/publications/groceries-market-investigation-controlled-land-order-2010/grocery-land-agreements>.

¹⁹³ *Commerce (Grocery Sector Covenants) Amendment Act 2022* (NZ), art. 14.

¹⁹⁴ « Commerce Commission Secures Significant Penalty for Anti-Competitive Land Covenants », Minter Ellison Rudd Watts, 28 août 2024, <https://www.minterellison.co.nz/insights/commerce-commission-secures-significant-penalty-for-anti-competitive-land-covenants>.

clauses restrictives dans leurs baux.¹⁹⁵ En date de janvier 2026, l'ACCC a entrepris la mise en œuvre d'une réforme majeure du régime de contrôle des fusions de l'Australie afin d'inclure une exigence d'avis obligatoire pour les fusions de grands joueurs. Cette réforme comprend précisément les grands supermarchés, en exigeant que ces magasins avisent l'ACCC lors de l'acquisition d'un territoire ou d'un bien.¹⁹⁶ Cette réforme permettra une surveillance plus stricte lorsque les épicerie concluront de nouveaux baux ou feront l'acquisition de nouveaux terrains, ce qui leur permettra d'éliminer la pratique de l'« accumulation de terrains » afin de nuire à la concurrence.

De récents efforts en vue de cibler les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité en Nouvelle-Zélande et en Australie signalent une reconnaissance élargie que ce problème constitue une question relative aux consommateurs pertinente qui mérite qu'on s'y attarde.

I- Principales constatations et recommandations

Le CDIP a déterminé que les consommateurs ont de la difficulté à comprendre la nature juridique des clauses restrictives, leur portée, leur fonctionnement et leur effet sur la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada, et que leurs connaissances à ce sujet sont limitées. Il est également difficile de s'y retrouver en raison de leur complexité et du manque d'accès facile aux données pertinentes. De même, le public a une compréhension limitée des clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie et de leur incidence sur la concurrence. Les ressources destinées aux consommateurs sur cette question sont loin d'être limitées, et les défis liés à l'accès à ces clauses rendent encore plus difficile de cerner les enjeux et d'accroître la sensibilisation.

Les données sur la manière et l'endroit où les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité s'appliquent dans le secteur de l'épicerie d'un bout à l'autre du Canada ne sont pas faciles d'accès. Il n'existe pas de ressource complète accessible à l'échelle nationale au Canada et/ou à l'échelle provinciale qui offre un aperçu complet de ces restrictions. Bon nombre d'intervenants à qui nous avons parlé ont aussi constaté cette lacune. Même si une telle ressource devenait disponible plus tard, il faut remettre en question la nécessité et la manière d'en faciliter l'utilisation, surtout par un consommateur moyen qui a des connaissances limitées sur la question. Nous avons aussi constaté que les données sur la manière et l'endroit où les clauses restrictives ont mené à des déserts alimentaires au Canada étaient limitées. Ces lacunes en matière de données doivent être examinées et traitées afin de mieux comprendre ces restrictions contre la concurrence et leur incidence sur les consommateurs dans le secteur de l'épicerie.

¹⁹⁵ Australian Competition and Consumer Commission, « Supermarket agreement opens way for more competition », communiqué, 18 septembre 2009, <https://www.accc.gov.au/media-release/supermarket-agreement-opens-way-for-more-competition>.

¹⁹⁶ « Could Your Supermarket Lease Be Void? How Landlords Can Get Ahead of New ACCC Rules », Hamilton Locke, 13 juin 2024, <https://hamiltonlocke.com.au/could-your-supermarket-lease-be-void-how-landlords-can-get-ahead-of-new-accc-rules/>.

Le CDIP a aussi déterminé que les clauses restrictives peuvent avoir une incidence sur les habitudes de consommation des clients en influant potentiellement sur les comportements des consommateurs en fonction d'options alimentaires faciles d'accès et/ou abordables. En outre, cet effet avait une incidence disproportionnée sur les consommateurs à faible revenu et d'autres consommateurs vulnérables. Nous n'avons pas trouvé de données probantes importantes en lien direct avec des restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le contexte des prix élevés des aliments. Cependant, nous avons repéré des références anecdotiques dans les médias, de même que des commentaires d'intervenants, qui laissaient supposer qu'il existe un lien entre la concurrence limitée et les prix élevés de l'épicerie, les contrôles de propriété rendant ces augmentations de prix plus probables.

En fonction des constatations de la présente recherche, le CDIP recommande ce qui suit :

- ❖ Des données exhaustives concernant l'application des clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie au Canada devraient être recueillies et publiées. Il faudrait aussi publier des données sur les clauses d'exclusivité. Il est important de le faire afin de définir l'application et la portée de ces restrictions et leur incidence sur l'accès à la nourriture, y compris des options saines.
- ❖ Il faudrait créer un répertoire national de toutes les restrictions des biens dans le secteur de l'épicerie, dans lequel le public pourrait effectuer des recherches au moyen d'une base de données en ligne. Cela pourrait être fait en collaboration avec des agences fédérales, comme ISDE et toutes les compétences provinciales et territoriales. Ce répertoire devrait être accessible gratuitement et présenter les données dans différents formats. Il devrait comprendre de l'information détaillée, comme tous les emplacements qui font l'objet de restrictions de propriété dans le secteur de l'épicerie, leur adresse, la portée des restrictions et des échéanciers. De brefs résumés des restrictions doivent être fournis en langage clair et simple. S'il n'est pas possible de le faire à l'échelle nationale, à tout le moins, toutes les provinces et tous les territoires devraient créer et gérer ce répertoire spécialisé. Il importe de souligner que des modifications législatives devraient être envisagées dans l'ensemble des provinces et territoires afin de permettre la création et la tenue à jour de ce répertoire.
- ❖ Compte tenu des défis que doivent relever les administrations pour aborder les clauses restrictives et leur incidence sur l'accès à la nourriture au Canada, une stratégie nationale complète devrait être élaborée afin de retirer les clauses restrictives qui limitent la concurrence dans le secteur de l'épicerie. Il faut envisager de fournir de l'information détaillée sur l'origine de ces clauses, en regardant de plus près les clauses imposées par les grandes chaînes d'épicerie. Cette stratégie doit être planifiée en collaboration avec le Bureau de la concurrence et toutes les compétences provinciales et/ou territoriales, et elle doit être supervisée par ISDE. Les municipalités qui présentent la prévalence la plus

importante de clauses restrictives devraient participer à ce processus. Une telle stratégie devrait prendre en compte les circonstances et les défis uniques de toutes les différentes régions du Canada, et elle doit prévoir, au minimum, des normes communes pour faire en sorte que des mesures de protection des consommateurs uniformes s'appliquent partout au Canada.

- ❖ Les agences fédérales, comme ISDE, et le Bureau, de même que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, doivent également envisager de faire appel à la CHLC afin de déterminer si et comment une loi et un règlement uniformes pourraient être élaborés pour aborder les restrictions de propriété anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie. À cet égard, il faudrait mettre sur pied un groupe de travail, qui sera chargé de préparer et de soumettre une proposition détaillée à la CHLC.
- ❖ L'approche en matière de législation et d'exécution à laquelle le Manitoba a recours pour aborder ces restrictions de propriété anticoncurrentielles devrait être surveillée de près pour tirer des leçons en vue d'élaborer la politique législative et réglementaire, que ce soit à l'échelle nationale ou par les autres provinces et territoires.
- ❖ Notre recherche et les commentaires des intervenants laissent supposer que toutes les clauses d'exclusivité ne nuisent pas à la concurrence dans le secteur de l'épicerie et que même si c'est le cas, leur portée et leur incidence sur le consommateur peuvent être bien moindres que celle d'une clause restrictive. Par conséquent, étant donné la portée variée de ces restrictions, il faudrait envisager une réponse juridique et réglementaire nuancée. Cela permettra de nous assurer que ces clauses ne sont permises que lorsqu'elles sont justifiées, qu'elles se limitent à des termes clairs et brefs et que leur portée géographique demeure restreinte. Il est important que toutes ces restrictions soient abordées du point de vue du consommateur afin de mieux évaluer leur incidence sur eux et d'élaborer des réponses appropriées.
- ❖ Les organismes de réglementation et les décideurs canadiens devraient utiliser comme référence le *Groceries Market Investigation (Controlled Land) Order 2010* de la Competition and Markets Authority, au Royaume-Uni, au moment de rédiger des lois et des politiques nuancées qui abordent cette question. Cet ordre prévoit divers paliers de réglementation en fonction de la taille du détaillant et cible précisément les grands détaillants. De plus, il présente un critère précis pour déterminer s'il y a concurrence réduite dans un secteur géographique qui mérite une enquête approfondie. Il cible les arrangements en matière d'exclusivité de plus de cinq ans plutôt que d'interdire toutes les clauses de ce type. Les décideurs provinciaux et fédéraux du Canada devraient adopter cette approche ciblée afin d'aborder adéquatement le problème.

- ❖ La création de déserts alimentaires, et les limites de l'accès aux aliments, particulièrement les aliments sains, est une source importante de préoccupation. Au cours de notre recherche, nous avons pu déterminer que les actuelles ressources sur les déserts alimentaires au Canada sont limitées et ne fournissent de l'information détaillée que pour certaines régions. Un outil de cartographie devrait être créé afin de détecter les déserts alimentaires partout au Canada. L'outil de cartographie et les ressources accessibles sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec devraient être pris en compte. Cet outil devrait être conçu à l'échelle nationale, dans la mesure du possible; autrement, toutes les provinces et tous les territoires devraient au moins disposer d'une ressource semblable à celle qui est offerte au Québec.

- ❖ Une étude nationale de l'établissement des prix à l'épicerie devrait être menée, comme celle menée par le Manitoba sur les prix à l'épicerie. L'un des objectifs de cette étude devrait être d'examiner si et comment les restrictions de propriété anticoncurrentielles ont une incidence sur les prix plus élevés des aliments et/ou en sont la cause. Les consommateurs et toutes les parties prenantes devraient être invités à participer à cette étude.

J- Annexe 1 –Questionnaire à l'intention des intervenants

[Voir à la page suivante]

Initiative canadienne de protection des consommateurs : projet de recherche du Centre pour la défense de l'intérêt public

« Examen des clauses restrictives et de la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada » – Questionnaire à l'intention des intervenants

Introduction

Portée/objectif

Le présent projet vise à mener un examen exhaustif des clauses restrictives, une forme de contrôle de propriété qui limite la manière dont les biens immobiliers peuvent être utilisés par les concurrents, et de leur incidence sur les ventes d'aliments.¹⁹⁷ L'objectif consiste à examiner des solutions législatives, réglementaires et politiques aux clauses restrictives, dans l'optique d'accroître la concurrence dans le secteur de l'épicerie.

Le projet permettra également d'étudier le rôle des clauses restrictives qui réduisent le choix de détaillants de produits alimentaires accessibles aux consommateurs au niveau du marché géographique local. Le CDIP examinera également l'effet des clauses restrictives sur les habitudes de consommation des consommateurs (la nutrition en particulier) et le coût des aliments, et sur les acteurs du marché de l'épicerie et la structure du marché à l'échelle locale, municipale, provinciale et nationale.

Le Centre pour la défense de l'intérêt public a reçu un financement de l'Initiative canadienne de protection des consommateurs d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Les opinions exprimées dans le présent rapport ne sont pas nécessairement celles d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada ou du gouvernement du Canada.

Principale question de recherche

- Comment les clauses restrictives nuisent-elles à la concurrence dans les ventes d'aliments et comment les répercussions négatives de ces restrictions peuvent-elles être atténuées?

Méthodologie

La recherche du CDIP comprend une étude documentaire approfondie; une analyse des cadres législatifs et réglementaires (à l'échelle fédérale, provinciale et internationale); une analyse des données; des entrevues avec des intervenants, des organismes de réglementation, des groupes de défense des droits et des experts en la matière.

¹⁹⁷ Voir les détails ici : Les contrôles de propriété visant des concurrents et la *Loi sur la concurrence*, en ligne : [Les contrôles de propriété visant des concurrents et la Loi sur la concurrence](#).

Instructions

Aux fins de la présente étude, nous recherchons des commentaires de divers intervenants. Votre opinion serait déterminante pour éclairer notre recherche et notre analyse. Veuillez sauter toute question qui ne s'appliquerait pas à vous ou à votre organisation, y compris toute question à laquelle vous ne souhaitez pas répondre, en inscrivant S.O. Nous vous sommes grandement reconnaissants du temps que vous prendrez pour répondre au présent questionnaire.

Nous serons heureux de vous aider et nous pouvons également prévoir une rencontre, si vous préférez. Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec nous. Prenez note que l'information que vous nous fournirez en réponse au présent questionnaire pourrait être publiée dans le rapport final. Si vous préférez, nous pouvons vous fournir les citations proposées en contexte pour y apporter des mises à jour, le cas échéant.

Coordonnées du CDIP

- Avocate générale intérimaire du CDIP, Tahira Dawood :
tdawood@piac.ca
- Stagiaire boursier de l'intérêt public du CDIP, Joshua Goldberg :
jgoldberg@piac.ca

Information sur les intervenants et rétroaction

Nom de l'entité :

Nom du représentant, avec son titre (le cas échéant)	
Téléphone	
Courriel	
Date	

[Voir la page suivante]

Questions précises

[un ensemble de questions pertinentes a été envoyé]

Autres commentaires

[espace fourni pour des commentaires supplémentaires]

Questions : Groupes de consommateurs

Opinion des consommateurs

1. Des consommateurs vous ont-ils parlé des options d'épicerie limitées et/ou des prix élevés de l'épicerie? Pouvez-vous nous faire part de certaines expériences vécues par les consommateurs?
2. À quoi les consommateurs canadiens attribuent-ils l'augmentation des prix des aliments? Ce point de vue varie-t-il en fonction du revenu du ménage?

Incidence sur les consommateurs

3. D'après vous, y a-t-il un lien entre les clauses restrictives et l'augmentation des prix des aliments?
4. Les clauses restrictives jouent-elles un rôle dans la réduction du choix de détaillants alimentaires accessibles aux consommateurs à l'échelle du marché géographique local? Veuillez élaborer.
5. Votre organisation a-t-elle entrepris des sondages, des votes ou d'autres recherches afin d'examiner les perceptions des consommateurs par rapport aux épiceries limitées et/ou de l'augmentation des prix des aliments? Dans l'affirmative, veuillez nous faire part des conclusions de vos recherches.
6. À votre avis, est-ce que les clauses restrictives ont une incidence sur les habitudes de consommation des consommateurs (en particulier la nutrition) en raison de l'augmentation des coûts des aliments?

Questions juridiques et réglementaires

7. Quelle intervention juridique et/ou réglementaire serait la plus efficace pour aborder le recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels, comme les clauses restrictives, dans le secteur de l'épicerie? Quelles protections des consommateurs devraient s'appliquer?

8. Veuillez fournir votre opinion sur ce qui suit :
 - (a) Les efforts réglementaires fédéraux actuels en vue d'aborder le recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie.
 - (b) Les efforts locaux, municipaux et/ou provinciaux actuels en vue d'aborder le recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie.
9. Êtes-vous au courant de mesures prises dans d'autres compétences pour aborder cette question dans le secteur de l'épicerie? Dans l'affirmative, quelles leçons pouvons-nous tirer en vue d'améliorer la concurrence?
10. Le Manitoba a récemment adopté la *Property Controls for Grocery Stores and Supermarkets Act* (projet de loi 31) qui interdit les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie. Est-ce que d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable? Pourquoi ou pourquoi pas?

Sensibilisation des consommateurs

11. Comment les consommateurs peuvent-ils être mis au courant de ces contrôles de propriété anticoncurrentiels? Quels avantages pourraient être tirés de la sensibilisation accrue des consommateurs?

Questions : Universitaires/chercheurs/experts des politiques

Incidence sur les consommateurs et recherche connexe

1. Que pensez-vous du recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels, en particulier des clauses restrictives, dans le secteur de l'épicerie au Canada? Quelle est leur incidence sur les consommateurs?
2. Avez-vous mené des recherches sur le recours aux clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie au Canada dont vous pourriez nous communiquer les résultats?
3. Avez-vous des commentaires au sujet de l'insécurité alimentaire et de l'augmentation du coût des aliments au Canada?
4. Pouvez-vous nous communiquer d'autres articles universitaires, documents et/ou rapports à ce sujet qui, selon vous, devraient être examinés dans le cadre de la présente étude?
5. Est-ce que les clauses restrictives jouent un rôle dans la réduction du choix des détaillants alimentaires accessibles aux consommateurs à l'échelle du marché géographique local? Veuillez élaborer.

6. Estimez-vous qu'il existe un lien entre les clauses restrictives et l'augmentation du prix des aliments? Veuillez élaborer.
7. À votre avis, les clauses restrictives ont-elles une incidence sur les habitudes de consommation des consommateurs (en particulier la nutrition) en raison de l'augmentation du coût des aliments?

Questions juridiques et réglementaires

8. Deux types de contrôles de propriété visant des concurrents sont courants au Canada – les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité. D'après vous, lesquelles sont les plus courantes dans le secteur de l'épicerie et pourquoi est-il important de les aborder?
9. Quels défis liés au droit de la propriété pourraient nuire au traitement des contrôles de propriété anticoncurrentiels, en particulier les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie au Canada?
10. Que pensez-vous des efforts déployés par le Bureau de la concurrence pour aborder les contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie? Pouvez-vous nous indiquer des lacunes dont il faudrait tenir compte?
11. Quels défis liés aux compétences pourraient survenir si le Canada disposait de protections uniformes pour traiter les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
12. Quel type d'intervention réglementaire ou juridique serait le plus efficace pour aborder cette question au Canada?
13. Le Manitoba a récemment adopté la *Property Controls for Grocery Stores and Supermarkets Act* (projet de loi 31) qui interdit les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie. Est-ce que d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable? Pourquoi ou pourquoi pas?

Questions : Avocats

Incidence sur les consommateurs

1. Que pensez-vous du recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels, en particulier des clauses restrictives, dans le secteur de l'épicerie au Canada? Quelle est leur incidence sur les consommateurs?
2. Les clauses restrictives jouent-elles un rôle dans la réduction du choix de détaillants alimentaires accessibles aux consommateurs à l'échelle du marché géographique local? Veuillez élaborer.

Questions juridiques et réglementaires

3. Que pensez-vous des récentes modifications législatives apportées à la *Loi sur la concurrence* qui permettent au Bureau de la concurrence de limiter le recours aux clauses restrictives dans le contexte de la vente au détail?
4. Que pensez-vous des efforts déployés par le Bureau de la concurrence pour aborder les contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie? Pouvez-vous nous indiquer des lacunes ou des problèmes dont il faudrait tenir compte?
5. Quelles difficultés en matière de droit de la propriété pourraient nuire au traitement des contrôles de propriété anticoncurrentiels, en particulier les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie au Canada?
6. Y a-t-il des défis liés aux compétences qui pourraient survenir si le Canada disposait de protections uniformes pour traiter les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie? Dans l'affirmative, veuillez élaborer.
7. Quel type d'intervention réglementaire ou juridique serait le plus efficace pour aborder cette question au Canada?

Questions : Bureau de la concurrence

1. Veuillez élaborer au sujet des constatations de 2023 du Bureau au sujet de l'incidence des contrôles de propriété sur la concurrence dans le secteur de l'épicerie.
2. D'après vous, quelle a été l'incidence des clauses restrictives et des clauses d'exclusivité sur la concurrence et le choix des consommateurs dans le secteur de l'épicerie? De quelle manière ces contrôles de propriété diffèrent-ils ou se chevauchent-ils?
3. Quelle a été l'incidence des récentes modifications apportées à la *Loi sur la concurrence* sur l'approche du Bureau en vue d'aborder les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
4. Quels sont certains des obstacles à l'exécution (le cas échéant)? Comment pourraient-ils être traités?
5. L'état de la concurrence et du choix des consommateurs dans ce secteur a-t-il changé ou s'attend-on à ce qu'il change depuis les modifications apportées à la *Loi sur la concurrence*?
6. Une approche d'exécution plus ciblée est-elle nécessaire pour composer avec les clauses restrictives anticoncurrentielles dans le secteur de l'épicerie, particulièrement dans les régions rurales et éloignées? Veuillez élaborer.

7. Lors de l'étude de marché de l'épicerie de détail menée en Colombie-Britannique (2023), on a observé qu'il est plus probable que les Canadiens et les Canadiennes à faible revenu (personnes gagnant moins de 40 000 \$ par année) aient moins de magasins à proximité de leur résidence que les autres Canadiens et les Canadiennes. Pourriez-vous élaborer sur ces constatations?
8. En plus de la loi, quel type de changements réglementaires et politiques sont nécessaires pour mieux traiter les effets anticoncurrentiels des clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
9. Quels changements doivent être introduits à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale? Quelle serait la meilleure méthode pour y parvenir?
10. Le Bureau a-t-il travaillé ou envisagé de travailler avec les provinces et territoires pour aborder cette question?
11. Loblaws et d'autres magasins se sont engagés à limiter les contrôles de propriété et/ou à y mettre fin. Comment le Bureau prévoit-il surveiller le respect de cet engagement, et quelles ressources publiques, le cas échéant, seraient fournies pour veiller à ce que ces épiceries maintiennent leur engagement.
12. Le Manitoba a récemment adopté la *Property Controls for Grocery Stores and Supermarkets Act* (projet de loi 31) qui interdit les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie. Est-ce que d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable? Pourquoi ou pourquoi pas?
13. Que pouvons-nous apprendre des pratiques internationales?
14. À la lumière des récents développements, comment notre projet de recherche pourrait-il le mieux contribuer au traitement des effets anticoncurrentiels des clauses restrictives dans ce secteur?

Questions : Organismes de réglementation canadiens (à l'exception du Bureau de la concurrence)

1. Votre organisation a-t-elle composé avec des contrôles de propriété anticoncurrentiels au Canada, en particulier les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
2. Que peuvent faire les organismes de réglementation pour améliorer la concurrence dans le secteur de l'épicerie?
3. Quelles difficultés surviennent en lien avec l'imposition de contrôles de propriété anticoncurrentiels aux chaînes d'épicerie canadiennes?

4. Que peut-on apprendre des mesures internationales prises pour limiter ou retirer les contrôles de propriété anticoncurrentiels?
5. Avez-vous des objectifs précis en vue d'accroître la concurrence dans le secteur de l'épicerie au Canada? Veuillez élaborer.
6. Comment les organismes de réglementation répondent-ils aux besoins précis des Canadiens et des Canadiennes en région rurale ou éloignée pour tenter d'améliorer l'accès à des aliments de grande qualité et abordables?
7. Le Manitoba a récemment adopté la *Property Controls for Grocery Stores and Supermarkets Act* (projet de loi 31) qui interdit les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie. Est-ce que d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable? Pourquoi ou pourquoi pas?

Questions : Bureaux des procureurs généraux

1. Est-ce que votre bureau se préoccupe de la question des contrôles de propriété anticoncurrentiels au Canada, en particulier les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
2. Êtes-vous au courant de problèmes et/ou d'enjeux liés aux clauses restrictives qui ont une incidence sur la concurrence dans ce secteur?
3. Comment les provinces et territoires peuvent-ils aborder cette question? Y a-t-il des défis liés aux compétences qui pourraient survenir si le Canada disposait de protections uniformes pour traiter les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie? Dans l'affirmative, veuillez élaborer.
4. Le Manitoba a récemment adopté la *Property Controls for Grocery Stores and Supermarkets Act* (projet de loi 31) qui interdit les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie. Est-ce que d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable? Pourquoi ou pourquoi pas?
5. Quelles autres mesures politiques et/ou réglementaires pourraient être prises pour aborder les clauses restrictives dans ce secteur?
6. Que pensez-vous des efforts déployés par le Bureau de la concurrence pour aborder les contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie? Pouvez-vous nous indiquer des lacunes dont il faudrait tenir compte?

Questions : Premier ministre du Manitoba et ministre ayant participé à l'adoption du projet de loi 31 [Ces questions ne concernaient que le projet de loi 31]

1. Pourriez-vous élaborer sur ce qui a mené à l'introduction du projet de loi 31, qui interdit les clauses restrictives et les clauses d'exclusivité dans le secteur de l'épicerie? Dans la mesure du possible, veuillez indiquer toute question et/ou plainte soulevée par les consommateurs.
2. Quelles difficultés ont été rencontrées en ce qui concerne l'adoption de ce projet de loi? Comment ont-elles été abordées?
3. Quelles sont les difficultés associées à la mise en œuvre du projet de loi 31 dans l'ensemble du Manitoba?
4. Est-ce que d'autres provinces et territoires devraient adopter quelque chose de semblable au projet de loi 31? Pourquoi ou pourquoi pas?
5. Quels sont les principaux obstacles à l'harmonisation des lois d'un bout à l'autre du Canada en vue de limiter les contrôles de propriété anticoncurrentiels dans ce secteur?

Questions : Ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

1. Est-ce qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a composé avec des contrôles de propriété anticoncurrentiels au Canada, en particulier des clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie? Dans l'affirmative, veuillez élaborer.
2. Est-ce que les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie ont une incidence sur le secteur de l'agriculture au Canada? Dans l'affirmative, quels types de répercussions ont été observés?
3. Est-ce qu'AAC appuie les réformes juridiques et politiques qui limiteraient les contrôles de propriété anticoncurrentiels? Veuillez élaborer.
4. Est-ce qu'AAC a collaboré ou considéré de collaborer avec d'autres agences fédérales ainsi qu'avec des organismes de réglementation provinciaux et/ou territoriaux pour aborder les contrôles de propriété anticoncurrentiels?
5. Quelles difficultés surviennent en lien avec la limitation des contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie?
6. Que peuvent faire les organismes de réglementation pour améliorer la concurrence dans le secteur de l'épicerie, à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale?

7. Que peut-on apprendre des mesures internationales prises pour limiter ou retirer les contrôles de propriété anticoncurrentiels dans le secteur de l'épicerie?

Questions : Organismes de réglementation internationaux

1. Pourriez-vous élaborer sur les mesures prises pour limiter et/ou éliminer le recours aux contrôles de propriété anticoncurrentiels, en particulier les clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
2. Quels ont été les résultats de ces mesures? En a-t-on assuré le suivi? Dans l'affirmative, de quelle manière?
3. Quels défis sont encore présents en ce qui concerne la limitation du recours aux clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
4. Que peuvent faire les organismes de réglementation du Canada pour accroître la concurrence dans le secteur de l'épicerie?
5. À l'avenir, avez-vous des objectifs précis en vue d'accroître la concurrence dans le secteur de l'épicerie au sein de votre compétence? Veuillez élaborer.

Questions : Membres de l'industrie/autres représentants [y compris les épiceries]

1. À votre avis, les clauses restrictives représentent-elles un obstacle à un secteur de l'épicerie concurrentiel? Dans l'affirmative, que peut-on faire pour éliminer ces obstacles? Veuillez élaborer.
2. Loblaws a récemment pris l'engagement d'éliminer les contrôles de propriété visant des concurrents au nom de l'amélioration de la concurrence dans le secteur de l'épicerie. Votre organisation prévoit-elle mettre en œuvre des mesures semblables? Veuillez élaborer, le cas échéant.
3. Est-il suffisant que chaque épicerie élimine les contrôles de propriété par elles-mêmes? Est-ce que d'autres mesures législatives ou réglementaires sont nécessaires en plus des mesures volontaires?
4. Que peut-on faire pour assurer une politique uniforme d'un bout à l'autre du Canada en vue d'atténuer le recours aux clauses restrictives dans le secteur de l'épicerie?
5. Votre organisation collabore-t-elle avec des organismes de réglementation afin de veiller au retrait des contrôles de propriété anticoncurrentiels? Veuillez élaborer, le cas échéant.

Questions : Organisations alimentaires/organismes sans but lucratif locaux

1. Est-ce que votre organisation a mené des recherches sur les déserts alimentaires dans votre collectivité? Dans l'affirmative, avez-vous observé des tendances notables?
2. Votre organisation a-t-elle été confrontée à la question des contrôles de propriété anticoncurrentiels dans l'industrie de l'épicerie? Est-ce que des membres locaux de votre collectivité sont au courant de contrôles de propriété qui limitent la concurrence chez les détaillants de produits alimentaires?
3. À votre avis, que peuvent faire les organismes communautaires locaux pour contrer ce problème? Que souhaiteriez-vous que les gouvernements et les organismes de réglementation fassent pour contrer le recours aux clauses restrictives dans le milieu de l'épicerie?
4. Existe-t-il un lien entre les politiques alimentaires et l'accès aux aliments nutritifs? Quelle est l'incidence de ce problème sur les collectivités rurales et éloignées?