

Propositions de la Commission de la fiscalité des premières nations (CFPN) sur la taxation et la réglementation sur le cannabis par les Premières Nations présentées au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

Le 12 mars 2018

La CFPN appuie et régit le régime de recettes locales et de fiscalité des Premières Nations établi par la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGFPN). Cette Loi et la CFPN constituent une méthode efficace d'appliquer l'autorité fiscale des Premières Nations. Au total, 114 régimes fiscaux des Premières Nations sont fondés sur le cadre prévu par la *Loi*. Les Premières Nations intéressées ont fait plusieurs propositions pour élargir ce cadre et avoir davantage de pouvoirs fiscaux.

Dans ce contexte, nous travaillons depuis un an avec les Premières Nations intéressées à la taxation du cannabis. En avril 2017, nous avons proposé au comité mis sur pied par la ministre de la Justice pour examiner la législation sur les Premières Nations de modifier la LGFPN pour y ajouter un pouvoir de taxation sur le cannabis pour les Premières Nations intéressées. Nous avons présenté à nouveau cette proposition dans le mémoire que nous avons soumis au Comité permanent des finances de la Chambre des communes en août 2017 durant les consultations prébudgétaires. La CFPN a continué ces sept derniers mois à faire valoir cette proposition aux Premières Nations intéressées et au gouvernement fédéral. Des Premières Nations ont aussi soumis leurs propositions sur la taxation du cannabis à leurs provinces et au gouvernement fédéral.

Le 28 février 2018, le commissaire en chef C. T. (Manny) Jules a comparu devant votre comité durant l'étude du projet de loi C-45, Loi sur le cannabis, pour faire connaître sa proposition visant à accorder des pouvoirs de taxation du cannabis aux Premières Nations. Dans sa présentation, il avançait quatre raisons justifiant cette proposition. Tout d'abord, les recettes fiscales du cannabis pourraient s'inscrire dans une relation financière où les Premières Nations intéressées auraient une meilleure autonomie. Deuxièmement, ces recettes pourraient servir à régler des enjeux en matière de santé, d'éducation, d'infrastructure et de réglementation liés à la légalisation du cannabis sur les terres des Premières Nations. Troisièmement, des pouvoirs exhaustifs de taxation du cannabis pour les Premières Nations réduiraient le risque que du cannabis soit vendu dans le marché gris non réglementé et non taxé sur les terres des Premières Nations, comme c'est le cas pour le tabac. Quatrièmement, la reconnaissance et la mise en œuvre de l'autorité de taxation du cannabis pour les Premières Nations donneraient un exemple concret de la réconciliation avec les gouvernements des Premières Nations au Canada.

Votre comité a accueilli favorablement la présentation et a demandé à la CFPN de suggérer le libellé des modifications législatives qui appuieraient l'option de taxation du cannabis pour les Premières Nations intéressées. Le présent mémoire contient des modifications potentielles pour examen par le Comité dans le cadre de son étude sur le C-45, ainsi que des modifications corrélatives à la LGFPN (pour établir un pouvoir législatif pour les Premières Nations), à la *Loi de*

2001 sur l'accise (pour instaurer une taxe d'accise fédérale sur le cannabis) et à la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations* (LTPSPN). Il est divisé en quatre parties :

- Aperçu du cadre proposé pour la législation et de taxation du cannabis;
- Aperçu des objectifs de l'option proposée de cadre de taxation et de réglementation du cannabis **des** Premières Nations;
- Modifications proposées à la LGFPN, à la *Loi de 2001 sur l'accise* et à la LTPSPN;
- Modifications proposées au projet de loi C-45 en appui à l'option de taxation du cannabis pour les Premières Nations.

Partie 1 : Aperçu du cadre proposé pour la législation et la taxation fédérales et provinciales

Le cadre de taxation du cannabis est en cours d'élaboration à l'échelle fédérale et dans les provinces. Les principaux éléments sont les suivants :

- 1) *Loi sur le cannabis* – Le projet de loi C-45 établit le cadre de réglementation fédéral pour la production, la vente et la possession de produits de cannabis au Canada. Le gouvernement du Canada sera responsable d'établir et de maintenir un cadre national global pour réglementer la production et la fabrication, pour établir des normes de santé et sécurité et pour instaurer des infractions criminelles. Il accordera des permis de production commerciale, prendra des règlements sur les produits qui peuvent être vendus, réglementera la promotion et la publicité, exigera l'enregistrement et le suivi du cannabis de la semence au produit vendu, contrôlera le cannabis à la frontière et instituera des sanctions pénales et administratives.
- 2) *Loi de 2001 sur l'accise* – Le gouvernement du Canada a indiqué qu'il prévoit modifier la *Loi de 2001 sur l'accise* pour créer une taxe d'accise fédérale sur le cannabis au taux proposé de 1 \$ le gramme ou 10 % du prix de vente au détail final du produit emballé (le montant le plus élevé prime). Le dernier détenteur d'un permis fédéral dans la chaîne d'approvisionnement qui a emballé le produit de cannabis pour la vente au détail sera tenu de prélever la taxe d'accise. Le gouvernement fédéral propose de verser 75 % de cette taxe aux provinces et d'en conserver 25 %, en vertu d'une entente de partage des revenus.
- 3) *Autres taxes et frais liés au cannabis* – D'autres taxes et frais seront applicables au cannabis. Premièrement, le gouvernement fédéral percevra la TPS sur les ventes de cannabis et la TVH, le cas échéant. Cette taxe sur la valeur ajoutée sera assumée par le consommateur final et attribuable au lieu de consommation finale. Deuxièmement, les provinces percevront la TVP sur les ventes de cannabis là où une TVP est en vigueur. Troisièmement, un régime de réglementation sera probablement mis en place dans chaque province et sera assorti de droits de permis.

- 4) Régimes provinciaux – Chaque province peut choisir d’établir son propre cadre de vente au détail et de distribution, pourvu qu’il remplisse les conditions minimales imposées par le gouvernement fédéral. Si une province choisit de ne pas établir de régime, le cannabis sera vendu par la poste en vertu du régime fédéral.

La réglementation provinciale peut notamment comprendre : l’octroi de permis pour la distribution et la vente au détail dans la province (y compris les activités de conformité et d’exécution); le rehaussement de l’âge minimum à plus de 18 ans pour l’achat ou la consommation de cannabis; l’abaissement de la limite de culture de cannabis sur les propriétés résidentielles à moins de quatre plants; la diminution de la limite de possession de cannabis à moins de 30 grammes; des restrictions sur les lieux où le cannabis peut être cultivé; des restrictions sur les lieux où le cannabis peut être consommé; des règles provinciales sur l’emplacement des entreprises liées au cannabis; et des lois provinciales en matière de circulation et de sécurité routières pour prévenir la conduite avec les facultés affaiblies par le cannabis.

- 5) Les Premières Nations ne sont pas prises en compte – Actuellement, la proposition fédérale ne prévoit rien en matière de réglementation, d’octroi de permis ou de taxation du cannabis par les Premières Nations.

Partie 2 : Aperçu des objectifs de l’option proposée de taxation et de réglementation du cannabis par les Premières Nations

La CFPN et les Premières Nations intéressées envisagent un cadre de taxation et de réglementation du cannabis des Premières Nations qui comprend notamment les éléments suivants :

- Recettes pour les Premières Nations provenant de la taxe d’accise sur le cannabis;
- Recettes pour les Premières Nations tirées de la TPS en vertu de la LTPSPN et la LGFPN;
- Réglementation sur les permis et prélèvement de droits par les Premières Nations;
- Recettes pour les Premières Nations issues d’une taxe de vente provinciale potentielle en fonction d’accords avec les provinces;
- Cadres de réglementation des Premières Nations harmonisés pour appliquer ces taxes efficacement.

La CFPN et les Premières Nations intéressées cherchent à atteindre plusieurs objectifs généraux en proposant de modifier la LGFPN, la *Loi de 2001 sur la taxe d’accise*, la LTPSPN et le projet de loi C-45.

- 1) Permettre d’établir un cadre de taxation du cannabis des Premières Nations pour :
 - a) Produire des revenus pour les Premières Nations intéressées afin d’appuyer les exigences en matière de santé, d’éducation, d’infrastructure et de réglementation

- liées à la fabrication, la distribution, la vente et la consommation de produits de cannabis sur les terres des Premières Nations;
- b) Appuyer et améliorer la relation financière fondée sur l'autorité des Premières Nations intéressées;
 - c) Reconnaître et appliquer efficacement l'autorité des gouvernements des Premières Nations au sein de la fédération.
- 2) Permettre d'établir un cadre de taxation et de réglementation des Premières Nations harmonisé avec les cadres fédéral et provinciaux proposés pour :
- a) Mettre en place une taxe d'accise sur le cannabis harmonisée associée à la LGFPN pour les Premières Nations intéressées;
 - b) Appliquer une TPSPN harmonisée pour les Premières Nations intéressées;
 - c) Mettre en place une réglementation sur le cannabis (comprenant les droits de permis et les frais associés) pour les Premières Nations intéressées;
 - d) Offrir la possibilité aux Premières Nations et aux provinces de conclure des ententes sur la TVP harmonisée et sur la réglementation et l'application de la taxe sur le cannabis harmonisée potentielle;
 - e) Offrir des options aux Premières Nations pour établir des cadres de réglementation sur leurs terres semblables à ceux mis en œuvre par les provinces. À ce propos, il est prévu que des Premières Nations choisiront de lier et d'appliquer certains aspects des cadres des provinces sur leurs terres, à des fins d'efficacité administrative.

Partie 3 : Modifications proposées à la LGFPN, la Loi de 2001 sur la taxe d'accise et la LTPSPN

Nous proposons les modifications suivantes à la LGFPN pour qu'une option efficiente et efficace permette aux Premières Nations de mettre en œuvre des pouvoirs liés à la taxe d'accise sur le cannabis, à la TPSPN et à l'octroi de permis :

- 1) Ajouter des pouvoirs législatifs à la LGFPN pour que les Premières Nations perçoivent la taxe d'accise sur le cannabis sur les terres des Premières Nations. Les recettes de la taxe d'accise sur le cannabis seraient des « recettes locales » en vertu de la LGFPN et seraient assujetties aux exigences sur les recettes locales;
- 2) Inclure des dispositions permettant au gouvernement du Canada de lever et de percevoir la taxe d'accise sur le cannabis à titre d'agent pour une Première Nation, conformément à la *Loi de 2001 sur la taxe d'accise* et à l'entente sur l'administration entre le gouvernement du Canada et la Première Nation. L'ARC pourrait administrer la taxe d'accise au nom de la Première Nation, à titre d'agent de perception et d'exécution de la taxe et d'agent d'application de la loi sur la taxe d'accise du cannabis. Cette option s'apparente à celle de la TPSPN utilisée par les Premières Nations participantes;
- 3) Ajouter un pouvoir législatif à la LGFPN pour que les Premières Nations puissent élaborer une loi de gestion financière des Premières Nations correspondant aux dispositions

particulières de la LTPSPN, afin que les recettes de la TPSPN soient considérées comme des recettes locales en vertu de la LGFPN;

4) Élargir le pouvoir législatif lié aux droits prévus à la LGFPN pour assurer l'élaboration d'une réglementation sur les permis relatifs au cannabis et l'imposition de frais associés;

5) Apporter des modifications corrélatives pour ajouter les nouveaux pouvoirs de taxation à la LGFPN, notamment à l'article 29 (mission de la CFPN), à l'article 35 (normes de la CFPN) et à l'alinéa 5(1)e) (contrôle d'application, pour garantir que les Premières Nations possèdent des pouvoirs d'application suffisants).

Nous proposons d'apporter les modifications suivantes à la *Loi de 2001 sur la taxe d'accise* lorsque celle-ci sera modifiée pour mettre en œuvre la taxe d'accise sur le cannabis :

1) Ajouter un cadre pour que les Premières nations lèvent la taxe d'accise sur le cannabis dans les réserves, lorsque chacune d'entre elles aura édicté une loi sur la taxe d'accise liée à la LGFPN et aura conclu une entente de contrôle d'exécution avec le gouvernement fédéral;

2) Prévoir les exigences liées à l'entente de contrôle d'exécution, une formule d'attribution de la taxe à une Première Nation et d'autres dispositions de contrôle d'exécution portant notamment sur la façon dont les paiements seront effectués, sur la reddition de comptes et sur l'application.

Nous proposons d'apporter les modifications suivantes liées à la LTPSPN pour offrir une option de TPSPN dans la LGFPN :

1) Inscrire au paragraphe 12(1) de la LTPSPN une mention spécifique du pouvoir législatif prévu par la LGFPN;

2) Apporter les modifications corrélatives nécessaires pour permettre au gouvernement fédéral et aux Premières Nations visées par la LGFPN de conclure des ententes de contrôle d'exécution, portant notamment sur le traitement des recettes de la TPSPN en tant que recettes locales.

Partie 4 : Modifications proposées au projet de loi C-45, Loi sur le cannabis, en appui à la taxe sur le cannabis des Premières Nations

Nous proposons les modifications suivantes au projet de loi C-45, Loi sur le cannabis :

1) Ajouter les définitions nécessaires à l'article 1, dont :

« Première Nation » Une bande telle que définie au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les indiens* et un gouvernement autochtone tel que défini par la *Loi sur l'accès à l'information*;

« Loi d'une Première Nation » Une loi édictée par une Première Nation concernant la réglementation sur la distribution, la vente, la consommation ou la possession de produits de cannabis sur les terres des Premières Nations autorisée en vertu d'une Loi du Parlement.

Notes de rédaction : La définition de « Première Nation » doit être la plus vaste possible et comprendre les Premières Nations qui sont des « bandes » telles que définies par la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les Premières Nations visées par des ententes d'autonomie gouvernementale, des accords de revendications territoriales et des traités. La définition de « Loi d'une Première Nation » doit être assez vaste pour que les Premières Nations puissent édicter ces lois en vertu des divers cadres disponibles, dont les ententes d'autonomie gouvernementale, les accords sur les revendications territoriales et les traités, ainsi qu'en vertu de la Loi sur le cannabis.

2) Ajouter l'article 59.1

59.1 Le procureur général du Canada peut conclure une entente avec une Première Nation portant notamment sur :

- a) la poursuite des infractions en vertu de la présente partie;
- b) l'acquittement et le recouvrement des amendes et frais prévus par la présente partie relativement aux infractions qui auraient été commises sur les terres des Premières Nations.

Notes de rédaction : L'article 59 permet de conclure des accords d'application avec d'autres ordres de gouvernement, dont les provinces et les administrations locales. Cette modification serait propice aux accords avec les Premières Nations. L'application sur les terres des Premières Nations est un aspect essentiel de la réglementation sur le cannabis et il est prévu que les Premières Nations participeraient à cette application, en particulier concernant les sanctions administratives.

3) Ajouter l'article 60.1 :

Accords d'indemnisation

60.1 (1) Le procureur général du Canada peut conclure avec une Première Nation des accords :

- a) portant sur le partage avec la Première Nation des sommes perçues aux titres des amendes et frais perçus à l'égard des poursuites relatives aux infractions poursuivies en vertu de la présente partie, en vue de l'indemnisation totale ou partielle de la Première Nation par le Canada pour l'exécution et le contrôle d'application de la présente partie;
- b) autorisant, par dérogation aux paragraphes 17(1) et (4) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'administration de la Première Nation à prélever, conformément

aux modalités de l'accord, des sommes d'argent sur le produit des amendes et des frais visés à l'alinéa a) qui doit être remis au receveur général pour dépôt au Trésor.

Fonds publics

(2) Les frais imposés en application des lois d'une Première Nation à l'égard des infractions prévues à la section 1 de la partie 1 sont réputés ne pas être des fonds publics pour l'application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Présomption d'affectation

(3) Les sommes perçues au titre des amendes et frais visés à l'alinéa (1)a) et qui doivent être partagées en vertu d'un accord sont réputées affectées, en tout ou en partie, par le Parlement aux fins de cet alinéa.

Notes de rédaction : L'article 60 permet d'établir des accords de compensation avec d'autres ordres de gouvernement, dont les provinces et les administrations locales. Cette modification permet d'établir des accords avec les Premières Nations.

4) Ajouter l'article 69.1 :

Vente autorisée par une Première Nation

69.1 Toute personne peut posséder, vendre ou distribuer du cannabis sur les terres d'une Première Nation si elle est autorisée à vendre du cannabis sous le régime d'une loi d'une Première Nation prévoyant les mesures législatives visées par règlement.

Notes de rédaction : Le paragraphe 69(1) tient compte des lois provinciales qui respectent les exigences législatives établies au paragraphe 69(2). Un libellé semblable à celui du paragraphe 69(1) doit porter sur les Premières Nations concernant la réglementation sur le cannabis sur leurs terres, si une Première Nation établit une loi réglementaire qui prévoit des mesures législatives particulières. Ces mesures peuvent être les mêmes que celles prévues au paragraphe 69(2) ou peuvent être différentes. Par conséquent, la proposition vise à ajouter un pouvoir de réglementation pour que les mesures auxquelles les Premières Nations doivent satisfaire soient prévues par règlement.

5) Ajouter le paragraphe 70(3) :

Activités d'application ou d'exécution – lois d'une Première Nation

70(3) Dans la mesure où il le fait dans le cadre d'activités d'application ou d'exécution d'une loi d'une Première Nation autorisant la vente de cannabis, tout individu qui obtient du cannabis dans le cadre de ces activités est autorisé à faire toute chose interdite au titre d'une disposition de la section 1 de la partie 1.

Notes de rédaction : Le paragraphe (3) ci-haut contient un libellé semblable au paragraphe 70(2), qui porte sur les lois provinciales.

6) Ajouter l'article 72.1 :

Employés – loi d'une Première Nation

72.1(1) Tout employé d'une personne autorisée à vendre du cannabis sous le régime d'une loi d'une Première Nation peut faire toute chose interdite au titre de l'un des articles 8 à 10, dans la mesure où il le fait dans le cadre de ses fonctions et s'il respecte les conditions applicables à l'autorisation de son employeur.

Mandataires – loi d'une Première Nation

(2) Tout individu qui agit en tant que mandataire d'une personne autorisée à vendre du cannabis sous le régime d'une loi d'une Première Nation peut faire toute chose interdite au titre des articles 8 à 10, dans la mesure où il le fait dans le cadre de son mandat et s'il respecte les conditions applicables à l'autorisation de son mandant.

Notes de rédaction : Le nouvel article 72.1 contient un libellé semblable au paragraphe 72, qui porte sur les lois provinciales.

7) Ajouter un alinéa à l'article 83 :

a.1) les renseignements sont communiqués à une Première Nation sous le régime d'une loi d'une Première Nation pour permettre de vérifier le respect ou de prévenir le non-respect des dispositions d'une loi d'une Première Nation comportant les mesures législatives prévues par règlement;

Notes de rédaction : Le nouvel alinéa assure la communication des renseignements aux gouvernements des Premières Nations de la même manière qu'elle le serait à d'autres gouvernements.

8) Ajouter une disposition habilitant les accords tripartites :

Accords avec une Première Nation et une province

Le procureur général du Canada peut conclure avec une Première Nation et l'administration d'une province un accord pour appuyer une approche coordonnée à la réglementation du cannabis sur les terres d'une Première Nation, accord pouvant contenir des dispositions portant notamment sur :

a) l'exécution des lois provinciales sur les terres des Premières Nations;

b) la coordination des lois provinciales et des lois des Premières Nations sur les terres des Premières Nations;

c) l'exécution de la présente loi, des lois provinciales et les lois des Premières Nations sur les terres des Premières Nations;

d) l'affectation de droits de permis et d'autres frais perçus visés par la réglementation sur le cannabis.

Notes de rédaction : Le libellé ci-haut habilite les accords tripartites, le cas échéant. Il est prévu que de tels accords favoriseraient la coordination des cadres juridiques entre les Premières Nations, les provinces et le Canada, en particulier concernant la coordination des lois et des régimes d'application.

9) Ajouter les pouvoirs de réglementation suivants pour assurer l'établissement des cadres des Premières Nations :

X Réglementation concernant les Premières Nations

Afin d'habiliter une Première Nation à réglementer le cannabis sur ses terres, d'appliquer une disposition de la présente loi à une Première Nation ou de reconnaître l'application d'une loi d'une Première Nation sur ses terres, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements pour

a) adapter une disposition de la présente loi ou de tout règlement d'application de la loi;

b) limiter l'application de toute disposition de la présente loi ou de tout règlement d'application de cette loi.

Notes de rédaction : Le pouvoir de réglementation ci-haut vise à accorder de vastes pouvoirs habilitant une Première Nation à appliquer la réglementation sur le cannabis sur ses terres et à permettre de modifier la loi si nécessaire pour faciliter l'autorité réglementaire d'une Première Nation.

X.1 Réglementation relative aux pouvoirs d'une Première Nation

Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements

a) conférant tout pouvoir législatif ou autre pouvoir à une Première Nation que le gouverneur en conseil juge nécessaire pour habiliter cette Première Nation à réglementer la distribution, la vente, la consommation et la possession de cannabis sur ses terres;

b) établir des exigences qu'une Première Nation doit respecter pour se prévaloir des pouvoirs conférés par règlement à l'alinéa a).

Notes de rédaction : Le libellé ci-haut vise à assurer l'établissement des pouvoirs législatifs d'une Première Nation par règlement d'application de la présente loi. Certaines Premières Nations auront ces pouvoirs en fonction des cadres actuels (comme les accords de traité), tandis que

d'autres Premières Nations seraient tributaires de pouvoirs législatifs propres à la réglementation sur le cannabis.