

NOTE DE RECHERCHE

Analyse et critique des pouvoirs fiscaux contenus dans les ententes d'autonomie gouvernementale autochtones

No 2021/01

Audrey Boissonneault

29 mars 2021



BOURSE D'EXCELLENCE POUR LA PRÉPARATION ET LA PUBLICATION D'UNE NOTE DE RECHERCHE

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques offre la possibilité aux étudiantes et étudiants sélectionnés d'obtenir une bourse pour souligner la qualité d'un essai, d'une part, et de permettre sa transformation en vue d'une publication sur le site de la Chaire, d'autre part, et sous la forme d'une note de recherche.

Audrey Boissonneault, avocate, LL. B., M. Fiscalité reçu une bourse d'excellence de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques afin de transformer son essai en note de recherche.

L'auteure remercie la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques pour la bourse qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boulevard de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

cffp.eg@usherbrooke.ca

L'Association de planification fiscale et financière (APFF) et la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke ont convenu de publier ce texte à la fois dans la Revue de planification fiscale et financière et comme « note de recherche » dans les documents de la Chaire. La référence complète dans Revue de l'APFF est : Audrey BOISSONNEAULT, « Analyse et critique des pouvoirs fiscaux contenus dans les ententes d'autonomie gouvernementale autochtones », (2021), vol. 41, no 1 Revue de planification fiscale et financière 107-172.

Pour citer cette publication

Boissonneault, Audrey « Analyse et critique des pouvoirs fiscaux contenus dans les ententes d'autonomie gouvernementale autochtones », Note de recherche 2021-01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021, 47 p.

RÉSUMÉ

La question centrale de ce texte est la suivante : les gouvernements autochtones autonomes bénéficient-ils d'une réelle autonomie fiscale et dans quelle mesure celle-ci contribue-t-elle à leur autonomie gouvernementale? Une première section présente les grands principes de l'autonomie des peuples autochtones au Canada, ainsi que leur place dans l'ordre juridique canadien. La deuxième section souligne les composantes fiscales des ententes d'autonomie gouvernementale, puis se penche sur un cas pratique, celui des ententes concernant le gouvernement cri d'Eeyou Istchee. Dans cette même section, l'auteure mentionne aussi les ententes fiscales particulières conclues postérieurement aux ententes d'autonomie gouvernementale, et notamment le cas du gouvernement du Nunatsiavut. Enfin, une troisième section évoque les enjeux qui subsistent dans les relations fiscales entre les gouvernements autonomes des Premières Nations et le gouvernement du Canada, ainsi que des pistes de réflexion afin d'améliorer l'autonomie fiscale des Premières Nations.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	iii
INTRODUCTION	1
1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	4
1.1. DÉFINITION DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	4
1.2. AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DANS L'ORDRE JURIDIQUE CANADIEN	5
1.3. L'AUTONOMIE FISCALE COMME COMPOSANTE DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	8
2. COMPOSANTES FISCALES DES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	12
2.1. POUVOIRS FISCAUX GÉNÉRALEMENT CONTENUS DANS LES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	12
2.2. L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE ET LES POUVOIRS FISCAUX DES GOUVERNEMENTS AUTONOMES	14
2.3. LE GOUVERNEMENT CRI D'EEYOU ISTCHEE	16
2.4. ENTENTES FISCALES PARTICULIÈRES	32
3. ENJEUX ET PISTES DE RÉFLEXION	37
3.1. EXIGENCES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL COMMUNES À TOUTES LES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	37
3.2. ENJEU DES REVENUS AUTONOMES	39
3.3. DÉFINITION JURIDIQUE DES SOMMES TRANSFÉRÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX	40
3.4. NÉCESSITÉ D'UNE ENTENTE POUR EXERCER L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	41
CONCLUSION	43

INTRODUCTION

Au Canada, les Premières Nations négocient de plus en plus un droit à l'autonomie gouvernementale à divers degrés avec le gouvernement fédéral et avec les gouvernements provinciaux. Plus précisément, un nombre important de Premières Nations demandent à ne pas être soumises à la *Loi sur les Indiens*¹ et à retrouver les compétences qu'elles exerçaient avant la colonisation. Au 25 août 2020, il existait au Canada 25 ententes d'autonomie gouvernementale visant 43 communautés, ainsi que quelque 50 tables de négociation sur l'autonomie gouvernementale². Il n'est pas possible de préciser si de nouvelles ententes ont été conclues, les données publiques n'ayant pas été mises à jour depuis. Ces négociations, peu importe leur étendue, ont un objectif commun : la reconnaissance de certains pouvoirs aux gouvernements autochtones, que ces gouvernements soient autonomes ou non.

Dès les premières discussions concernant l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, les pouvoirs fiscaux et les statuts fiscaux des Autochtones ont été au cœur des préoccupations des dirigeants des Premières Nations. Dans sa présentation à la conférence de 1983 des ministres fédéraux et provinciaux sur les questions constitutionnelles autochtones, le grand chef Billy Diamond, au nom de l'Assemblée des Premières Nations, incluait la fiscalité dans les 12 composantes de l'autonomie gouvernementale : « Our right to fiscal relationships with other governments³. » Historiquement, le manque de revenus suffisants s'est révélé être un obstacle à la réalisation des idéaux d'autonomie gouvernementale des Premières Nations⁴.

Presque 40 ans plus tard, les ententes fiscales et les ententes de financement demeurent un enjeu important tant pour les Premières Nations que pour le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces. En effet, il est impossible d'imaginer un gouvernement qui offrirait des services sans sources de revenus. Or, la Constitution du Canada n'attribue pas de compétences en matière fiscale aux Premières Nations; les compétences en cette matière sont attribuées uniquement au Parlement du Canada et aux législatures provinciales par la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵.

Dans ce contexte, la question des pouvoirs fiscaux des peuples autochtones demeure épineuse, complexe et fascinante, particulièrement en ce qui concerne deux aspects. Le premier aspect est celui des pouvoirs fiscaux que peuvent exercer les Premières Nations. En effet, les formes d'imposition accessibles aux gouvernements des Premières Nations ne sont pas toujours adaptées à leur réalité ou peuvent se révéler trop limitées. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne laissent généralement pas l'ensemble de l'assiette fiscale aux gouvernements autochtones. Le deuxième aspect est celui du financement des gouvernements autochtones et de l'ordre de gouvernement (fédéral ou provincial, voire autochtone) qui devrait leur fournir les ressources financières dont ils ont besoin. Les orientations politiques des ordres fédéral et provincial de gouvernement influencent la politique fiscale des Premières Nations, puisque ces orientations décident de quelle

¹ L.R.C. (1985), ch. I-5.

² GOUVERNEMENT DU CANADA, *Autonomie gouvernementale*, 25 août 2020; en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100032275/1529354547314>.

³ Thomas ISAAC, « Aboriginal Self-Government in Canada: Cree-Naskapi (of Quebec) Act », (1991), vol. 7, n° 2 *Native Studies Review* 15-42, p. 16.

⁴ COMMISSION CRIE-NASKAPIE, *Rapport 1986 de la Commission crie-naskapie*, en ligne : http://www.creenaskapicommission.net/1986/CNC%20REPORT%201986_French.html; COMMISSION CRIE-NASKAPIE, *Rapport 1988 de la Commission crie-naskapie*, en ligne : http://www.creenaskapicommission.net/1988/CNC%20REPORT%201988_French.html.

⁵ (R.-U.), 30 & 31 Vict., ch. 3, reproduite dans L.R.C. (1985), app. I, n° 5, par. 91(3) et 92(2).

façon ils contribueront aux finances des gouvernements autochtones. Ainsi, la *Politique financière collaborative du Canada sur l'autonomie gouvernementale*⁶ inclut des enjeux fiscaux et financiers qui dissuadent parfois de rechercher une autonomie financière et même une autonomie gouvernementale. Dans un contexte où de plus en plus de Premières Nations cherchent à négocier différents degrés d'autonomie, il convient donc de se demander où en est l'indépendance fiscale des Premières Nations en ce qui concerne des pouvoirs qui ne sont prévus ni par la *Loi sur les Indiens*⁷ ni par la *Loi sur la gestion financière des premières nations*⁸. Sur ce que prévoient ces deux lois, nous renvoyons le lecteur à l'article que nous avons publié antérieurement⁹.

En l'espèce, nous donnerons d'abord les grandes lignes du droit à l'autonomie gouvernementale. Cette brève première section vise à situer ce droit dans son contexte juridique en présentant d'abord l'interrelation entre l'autonomie gouvernementale et le devoir de fiduciaire du gouvernement fédéral envers les Premières Nations. Elle présentera aussi l'interaction entre l'autonomie gouvernementale et les droits protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁰.

La deuxième section du présent texte examinera la place de la fiscalité dans un contexte d'autonomie gouvernementale. Nous ferons d'abord un survol des principes fiscaux contenus dans la plupart des ententes d'autonomie gouvernementale. Puis nous traiterons de la façon dont les pouvoirs fiscaux encouragent ou découragent l'atteinte à l'autonomie financière par les gouvernements autochtones. Ces principes seront illustrés par l'exemple des Cris d'Eeyou Istchee. Nous évoquerons d'abord le contexte historique de l'obtention de pouvoirs fiscaux par les Cris, en faisant un survol des ententes conclues depuis la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹¹. Nous étudierons ensuite l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada*¹². Enfin, nous évoquerons les ententes fiscales qui ne concernent que certaines formes d'imposition, conclues par des gouvernements autochtones postérieurement aux ententes sur l'autonomie gouvernementale. À cet égard, nous aborderons d'abord les ententes particulières en matière de taxes de vente. Puis nous étudierons la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*, qui délègue certains pouvoirs en matière de taxe aux gouvernements autonomes¹³. Nous ne nous attarderons pas sur la taxe de vente des Premières Nations puisqu'elle ne concerne que les bandes visées par la *Loi sur les Indiens*¹⁴. Nous évoquerons ensuite les ententes concernant le partage de l'impôt sur le revenu. Ces différentes ententes seront illustrées à l'aide de l'exemple du gouvernement du Nunatsiavut, qui a conclu plusieurs ententes à la suite de l'obtention de son autonomie gouvernementale.

⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative du Canada sur l'autonomie gouvernementale*, 27 août 2019 (« *Politique financière collaborative* »), en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1566482924303/1566482963919#c>.

⁷ Précité, note 1.

⁸ L.C. 2005, ch. 9.

⁹ Audrey BOISSONNEAULT, « Analyse et critique de la délégation de pouvoirs d'imposition foncière aux conseils de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* », (2020), vol. 40, n° 1 *Revue de planification fiscale et financière* 33-74.

¹⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

¹¹ *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, 1991 (« *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* »).

¹² *Entente sur la gouvernance de la Nation crie entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada*, 18 juillet 2017 (« *Entente sur la gouvernance de la Nation crie* »), en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1504798011685/1542989671051>.

¹³ L.C. 2003, ch. 15, par. 4(1).

¹⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fiche d'information – Imposition par les gouvernements autochtones*, 31 mars 2014, en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100016434/1539971764619>.

Enfin, la troisième section proposera des pistes de réflexion afin de mieux utiliser la fiscalité comme source d'autonomie gouvernementale. Différents enjeux qui subsistent dans les relations fiscales entre les gouvernements autonomes et le gouvernement du Canada y seront présentés. Nous ne prétendons pas avoir les réponses à ces enjeux complexes, mais visons plutôt à proposer des pistes de réflexion.

1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Afin de bien préciser les questions en l'espèce, nous définirons d'abord le concept d'autonomie gouvernementale, puis la relation entre l'autonomie gouvernementale et l'autonomie fiscale.

1.1. DÉFINITION DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Avant d'étudier la définition juridique de l'autonomie gouvernementale en droit canadien, il importe de bien cerner son sens ordinaire. *L'Approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie* en donne la définition suivante : « [...] les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner, c'est-à-dire de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources »¹⁵. Les demandes historiques des populations autochtones rejoignent d'ailleurs cette définition, tout en comportant des éléments plus précis :

« One of the clearest positions articulated on Aboriginal self-government was that presented by Grand Chief Billy Diamond on behalf the Assembly of First Nations (AFN) at the 1983 Federal-Provincial Meeting of Ministers on Aboriginal Constitutional Matters. Diamond made the following points about Aboriginal rights and self-government:

1. Our rights and titles to land based on our traditional and historic use or occupation;
2. The right of each of our nations and tribes to our own self-identity including the right to determine our own citizenship and forms of government;
3. Our right to determine our own institutions;
4. The right to our governments to make laws and to govern our members and the affairs of our people, and to make laws in relation to management, administration, and use of our lands and resources;
5. Our right to hunt, to fish, to trap fish and game, and to gather and barter and trade at all times of the year, and to participate in resource management;
6. Our right and freedom to practise our own religions;
7. Our right and freedom to practise our own customs and traditions;
8. Our right to use, retain and develop our own languages, and to retain and develop our own cultures;
9. Our right to benefit from and participate in economic and renewable and non-renewable resource developments;
10. Subject only to our governments, our right to exemption from any direct or indirect taxation levied by other governments;
11. Our right to move freely within our traditional lands regardless of territorial, provincial, or international boundaries; and
12. Our right to fiscal relationships with other governments.

¹⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, 15 septembre 2010 (« *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale* »), en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100031843/1539869205136>.

This statement indicates the wide array of activities, institutions and powers that Aboriginal people have in mind when expressing their desire self-government. Although the concept of self-government is not mentioned in the statement per se, it is nevertheless the underlying theme¹⁶. »

Le contenu de la définition d'autonomie gouvernementale varie évidemment selon les auteurs et selon les revendications. En effet, certains définissent l'autonomie gouvernementale comme une liste précise de droits qu'ils considèrent comme essentiels, comme la proposition ci-dessus. D'autres en donnent une définition plus générale, au contenu moins précis. Nous nous en tiendrons à une définition générale du droit à l'autonomie gouvernementale, soit le droit des Premières Nations de prendre elles-mêmes les décisions pour leurs collectivités et de se gouverner en sortant de la logique coloniale.

1.2. AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DANS L'ORDRE JURIDIQUE CANADIEN

À des fins d'efficacité, nous ne nous attarderons pas sur les composantes historiques de l'autonomie gouvernementale ni sur son évolution dans l'ordre juridique canadien. Plusieurs textes se sont déjà penchés sur la question et elle n'est pas essentielle à notre propos. Nous examinerons d'abord la relation entre l'autonomie gouvernementale et la Constitution du Canada, ce qui comprend le devoir de fiduciaire de la Couronne. Ensuite, nous aborderons brièvement sa relation avec les autres textes législatifs qui forment l'ordre juridique canadien.

1.2.1. L'autonomie gouvernementale et la Constitution du Canada

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁷ énonce ceci :

« Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. »

Cet article vise à reconnaître les droits qui existaient en 1982 afin de concilier l'existence des Premières Nations avant la colonisation avec la souveraineté de la Couronne¹⁸. L'article 35 ne protège que les droits qui existaient en 1982, c'est-à-dire les droits qui n'ont pas été éteints de façon claire et expresse¹⁹. Afin de démontrer une atteinte à un droit ancestral, les questions suivantes doivent être examinées :

- 1) La loi porte-t-elle atteinte à un droit ancestral existant? Dans l'affirmative, il y a une violation à première vue du paragraphe 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁰.
- 2) L'atteinte au droit ancestral est-elle justifiée? Cette question comporte deux sous-questions²¹ :
 - a) Existe-t-il un objectif législatif régulier²²?
 - b) L'atteinte est-elle justifiée par l'objectif²³?

¹⁶ T. ISAAC, précité, note 3, 16.

¹⁷ Précité, note 10.

¹⁸ Pierre-Christian LABEAU, « Les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones : comment s'y retrouver ? », dans *XV^e conférence des juristes de l'État*, 2002, p. 331-343, en ligne : <https://www.conferencedesjuristes.gouv.qc.ca/textes/?y=&a=&au=Pierre-Christian+Labeau&t=>

¹⁹ Sébastien GRAMMOND, *Aménager la coexistence : les peuples autochtones et le droit canadien*, Bruxelles et Montréal, Bruylant et Éditions Yvon Blais, 2003, p. 214 à 216.

²⁰ *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, 1111 (« Sparrow »). Le test plus ancien de *Gladstone* se divisait en deux volets : le requérant devait prouver qu'il exerçait un droit ancestral et qu'il y avait eu extinction de ce droit avant.

²¹ *Sparrow*, précité, note 20, 1113.

²² *Id.*

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne peuvent empiéter sur les droits protégés par l'article 35 sans justification²⁴.

Il est désormais accepté que l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral protégé par l'article 35 : « Le gouvernement du Canada reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁵. » Toutefois, cela ne signifie pas que les causes la concernant sont pour autant tranchées en faveur des Premières Nations.

Alors même que l'atteinte « à première vue » devrait être relativement aisée à prouver²⁶, c'est là exactement que les Premières Nations échouent à obtenir des jugements en leur faveur. La jurisprudence sur le droit à l'autonomie gouvernementale n'inclut pas de décisions qui se prononcent sur l'autonomie gouvernementale comme un ensemble de droits dans un sens large et elle adopte plutôt une approche restrictive²⁷. En effet, les tribunaux ont refusé, depuis l'arrêt *R. c. Pamajewon*²⁸ de la Cour suprême du Canada, de trancher des causes portant sur un droit général à l'autonomie gouvernementale. La Cour suprême indique ceci dans l'arrêt *Pamajewon* :

« Les appelants eux-mêmes demandent à notre Cour de caractériser leur revendication de [TRADUCTION] “droit général de gérer l'utilisation des terres de leurs réserves”. Caractériser ainsi la revendication des appelants aurait pour effet d'assujettir l'examen de la Cour à un degré excessif de généralité. Les droits ancestraux, y compris toute revendication du droit à l'autonomie gouvernementale, doivent être examinés à la lumière des circonstances propres à chaque affaire et, plus particulièrement, à la lumière de l'histoire et de la culture particulières du groupe autochtone qui revendique le droit. Les facteurs énoncés dans l'arrêt *Van der Peet*, et appliqués plus tôt en l'espèce, permettent à la Cour d'examiner la revendication des appelants suivant le degré de spécificité approprié, ce que ne permettrait pas la caractérisation proposée par les appelants²⁹. »

Depuis, les tribunaux ont maintes fois indiqué qu'ils suivent cette interprétation et refusent systématiquement tout argument de droit général à l'autonomie gouvernementale³⁰. La Cour suprême du Canada voit plutôt les droits ancestraux comme concernant une activité spécifique, ce qui empêche une reconnaissance de l'autonomie gouvernementale générale³¹. Dans le jugement *Première Nation de Samson c. Canada*³², la Cour fédérale exprime de façon particulièrement claire le test qui s'applique à l'autonomie gouvernementale :

« [741] La nation de Samson fait valoir que la Cour suprême a posé les bases du droit à l'autodétermination dans son arrêt *R. c. Sparrow*, 1990 CanLII 104 (CSC), [1990] 1 R.C.S. 1075. Samson affirme aussi que, en reconnaissant le caractère commun ou collectif des droits ancestraux sur la terre et les ressources, la Cour suprême du Canada reconnaissait également le pouvoir décisionnel, le pouvoir de

²³ *Id.*, 1114.

²⁴ *Id.*, 1110.

²⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*, précité, note 15.

²⁶ S. GRAMMOND, précité, note 19, p. 223.

²⁷ Alain LAFONTAINE, « La coexistence de l'obligation de fiduciaire de la Couronne et du droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones », (1995), vol. 36, n° 3 *Les Cahiers de droit* 669-744, p. 717-718.

²⁸ [1996] 2 R.C.S. 821 (« *Pamajewon* »).

²⁹ *Id.*, par. 27.

³⁰ Voir notamment *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *Conseil des Innus de Pessamit c. Association des policiers et policières de Pessamit*, 2010 CAF 306.

³¹ Henri BRUN, Eugénie BROUILLET et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2014, p. 136.

³² 2005 CF 1622.

réglementation et même le pouvoir de gouvernance de la communauté sur les activités concernées. À mon avis cependant, l'arrêt *Sparrow* et autres précédents marquants portant sur les droits ancestraux ou issus de traités, par exemple l'arrêt *R. c. Sundown*, 1999 CanLII 673 (CSC), [1999] 1 R.C.S. 393, et l'arrêt *R. c. Nikal*, 1996 CanLII 245 (CSC), [1996] 1 R.C.S. 1013, ne disent pas que la Cour suprême a conclu à l'existence d'un droit général à l'autonomie gouvernementale. D'ailleurs, ainsi que l'atteste la jurisprudence citée plus haut, la Cour a expressément jugé qu'un tel droit ne saurait être revendiqué d'une manière globale, mais doit plutôt être défini dans sa spécificité. Sans une telle spécificité, tout droit collectif pourrait être revendiqué sur la base du droit à l'autonomie gouvernementale.

[742] Pour récapituler donc, les droits ancestraux ne sont pas généraux et universels. Ils visent à protéger les intérêts qui se rapportent à l'histoire propre du groupe qui revendique le droit. Le droit revendiqué doit reposer sur des pratiques, coutumes ou traditions ancestrales précises qui existaient avant le contact avec les Européens. Par ailleurs, la pratique, coutume ou tradition doit avoir fait partie intégrante de la culture particulière du groupe concerné, c'est-à-dire qu'elle distinguait ou caractérisait leur culture traditionnelle et résidait au cœur de l'identité du groupe. Il importe également de souligner que les droits ancestraux ne sont pas gelés dans la forme qu'ils avaient avant le contact; toutefois, il faut montrer que le droit revendiqué se rattache directement à la pratique, coutume ou tradition antérieure au contact.

[743] Le droit revendiqué par la nation de Samson doit en premier lieu être caractérisé, ou défini. Le premier des trois facteurs principaux exposés dans l'arrêt *Van der Peet*, au paragraphe 53, est la nature des actes qui, selon la demanderesse, ont été accomplis conformément à un droit ancestral. En l'espèce, ce facteur ne conduit nulle part. La nation de Samson n'a accompli aucun acte conformément à un droit ancestral, mais souhaite plutôt accomplir quelque chose.

[744] Le facteur suivant concerne la nature de la décision ou action publique qui censément porte atteinte au droit revendiqué. S'agissant de ce facteur, Samson a contesté la validité des articles 17 et 61 à 68 de la *Loi sur les Indiens*. L'article 17 traite de la création de nouvelles bandes, et les articles 61 à 68 sont les dispositions qui traitent de l'argent des Indiens.

[747] Le troisième facteur exposé dans l'arrêt *Van der Peet* concerne les traditions et pratiques ancestrales invoquées au soutien de l'existence du droit concerné³³. » (Notre soulignement)

Ainsi, l'autonomie gouvernementale bénéficie d'une protection constitutionnelle et est un droit inhérent des peuples autochtones. Toutefois, elle ne peut être la cause d'un recours devant les tribunaux, à moins que la Première Nation n'invoque une activité précise, qui peut être considérée de façon particulière et justifiée dans un contexte historique³⁴. Elle est donc un droit constitutionnel qui ne peut être invoqué devant les tribunaux en soi, puisqu'il faut identifier une activité particulière qui la sous-tend. Or, par définition, l'autonomie gouvernementale comprend un large éventail de pouvoirs qui peut signifier différentes choses pour différentes nations. Tel que l'indique l'Assemblée des Premières Nations :

« La portée et la signification des droits des Autochtones n'ont pas été définies dans le texte de la Constitution. C'est pourquoi les tribunaux doivent continuer d'interpréter le sens de l'article 35 et d'intégrer la perspective des Autochtones dans le droit canadien³⁵. »

Il existe également des difficultés inhérentes aux critères développés sur la base de l'arrêt *Sparrow*³⁶ pour obtenir la reconnaissance d'un droit ancestral. Un aspect particulièrement inquiétant dans le contexte de l'autonomie

³³ *Id.*, par. 741 à 747.

³⁴ A. LAFONTAINE, précité, note 27, 718.

³⁵ ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS, *Article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982*, 10 février 2020, en ligne : <http://www.afn.ca/fr/timeline/article-35-de-la-loi-constitutionnelle-de-1982/>.

³⁶ Précité, note 20.

gouvernementale est que la jurisprudence interprète actuellement l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comme protégeant uniquement les « expressions contemporaines de la tradition »³⁷. Pour reprendre les termes de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Van der Peet* : « Pour constituer un droit ancestral, une activité doit être un élément d'une coutume, pratique ou tradition faisant partie intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit en question »³⁸. Or, l'autonomie gouvernementale prend inévitablement une forme différente au XXI^e siècle qu'à l'époque de la colonisation. Ainsi, dans un contexte où le contenu réel du droit à l'autonomie gouvernementale protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*³⁹ n'a pas été tranché, il y a un risque sérieux que les tribunaux accordent seulement une protection à sa composante historique. Nous pensons que, si le Canada est sérieux dans ses représentations quant à la portée qu'il accorde à l'autonomie gouvernementale⁴⁰, une telle position est indéfendable. Elle réduirait en effet l'autonomie des peuples autochtones de façon à ne leur accorder aucun réel pouvoir moderne en dehors des ententes avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

1.2.2. L'autonomie gouvernementale et les textes législatifs

L'autre particularité de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones qui revêt une importance sur le plan fiscal est sa relation avec les autres textes législatifs. En théorie, les droits ancestraux, dont le droit à l'autonomie gouvernementale, ne devraient pas être subordonnés à des lois puisqu'ils bénéficient d'une protection constitutionnelle⁴¹. Or, les ententes d'autonomie gouvernementale sont souvent subordonnées à d'autres lois, tel que nous l'illustrerons ci-dessous avec l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*⁴². Cette entente prévoit expressément une hiérarchie entre elle et les autres lois⁴³. D'ailleurs, le gouvernement du Canada inclut les relations entre les lois et les secteurs de compétence comme un des éléments à inclure dans les ententes d'autonomie gouvernementale⁴⁴. Il indique également que, même avec une entente d'autonomie gouvernementale, certaines lois générales continuent de s'appliquer⁴⁵. C'est donc dire que la relation exacte entre l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones et les textes législatifs canadiens reste à clarifier.

1.3. L'AUTONOMIE FISCALE COMME COMPOSANTE DE L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Après cette introduction au concept d'autonomie gouvernementale, il convient de déterminer quelle place la fiscalité peut avoir dans l'autonomie gouvernementale telle qu'elle est définie au Canada. Il nous semble évident qu'il ne pourrait y avoir de réel gouvernement autonome sans les pouvoirs fiscaux appropriés et ce thème revient régulièrement chez les auteurs et dans les revendications des Premières Nations. Le rapport de la Commission

³⁷ *Bande Indienne de l'Acadie c. Canada (Revenu national)*, 2008 CAF 119, par. 11 (« *Bande Indienne de l'Acadie* »).

³⁸ [1996] 2 R.C.S. 507, par. 46. Malgré le fait que cette décision date, elle demeure l'arrêt de référence concernant les droits protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (voir, par exemple, *Terre-Neuve-et-Labrador (Procureur général) c. Uashaunuat (Innus de Uashat et de Mani-Utenam)*, 2020 CSC 4).

³⁹ Précité, note 10.

⁴⁰ Voir, entre autres, CANADA, ministère de la Justice, *Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, 2018, en ligne : <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>.

⁴¹ S. GRAMMOND, précité, note 19, p. 222.

⁴² Précité, note 12.

⁴³ *Id.*, cl. 4.3.

⁴⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Autonomie gouvernementale*, précité, note 2.

⁴⁵ *Id.*

royale sur les peuples autochtones indiquait dès octobre 1996 qu'elle recommandait ceci en ce qui concerne le financement des gouvernements autochtones :

« Que les arrangements financiers apportent une plus grande autonomie financière aux gouvernements autochtones en leur facilitant l'accès à des sources de revenus qui leur soient propres, au moyen d'une redistribution juste et équitable des terres et des ressources aux peuples autochtones et en reconnaissance du droit des gouvernements autochtones d'instaurer leur propre régime fiscal⁴⁶. »

Nous pensons que l'autonomie fiscale est une composante essentielle de l'autonomie gouvernementale puisque sans revenus il ne peut y avoir de services gouvernementaux. La Commission crie-naskapie énonçait ce qui suit à cet égard en 2002 :

« Pour être efficace et durable, l'autonomie gouvernementale doit reposer principalement, pour ses besoins fiscaux, sur "des sources de revenus autonomes". L'autonomie gouvernementale de tout peuple exige que les mécanismes fiscaux et la capacité de financer les fonctions centrales de gouvernance soient sous le contrôle du peuple en question. D'autres juridictions peuvent avoir des obligations financières fondées sur des dispositions conventionnelles, des responsabilités constitutionnelles ou des engagements contractuels. Toutefois, le fait est que la véritable liberté d'exercer toute mesure de juridiction indépendante exige "des sources de revenus autonomes", et ce, en quantité suffisante pour couvrir au moins les coûts de base de la gouvernance. Un gouvernement dont les revenus centraux peuvent être retenus ou réduits à la discrétion d'autres ne constitue pas un réel gouvernement. Il s'agit, au mieux, d'un bureau administratif semi-autonome⁴⁷. »

Le financement indépendant est également essentiel afin d'assurer l'indépendance législative réelle d'un gouvernement :

« Même lorsque les organes décentralisés jouissent de compétences législatives équilibrées sur le plan juridique, les uns ou les autres peuvent se voir placés en état d'infériorité s'ils ne reçoivent pas des moyens financiers proportionnés. De plus, en cas de déséquilibre, le droit de dépenser ces ressources peut permettre à l'ordre de gouvernement plus favorisé de dominer l'autre, d'empiéter sur ses compétences, voire de le remplacer dans l'exercice de celles-ci⁴⁸. »

D'ailleurs, dans le premier texte fondateur concernant des revendications globales au Canada, soit la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*⁴⁹, il était déjà prévu de doter les structures de gouvernance locale du pouvoir d'imposer des taxes⁵⁰. L'autonomie fiscale a d'ailleurs toujours fait partie des demandes des représentants autochtones dans le cadre des ententes d'autonomie gouvernementale⁵¹. Dans le contexte des ententes et lois découlant de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* que nous étudierons à la section 2, la composante financière et fiscale s'est révélée être une source importante de litige. Les Cris et les Naskapis ont indiqué à de nombreuses reprises que le manque de ressources financières était un empêchement important à la mise en œuvre de leur autonomie gouvernementale⁵². Le président de la Commission crie-naskapie énonçait ceci, dans son mot d'ouverture du rapport de 2002 :

⁴⁶ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Rapport, octobre 1996, vol. 5, « Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau », p. 237.

⁴⁷ COMMISSION CRIE-NASKAPIE, *Rapport 2002*, en ligne : <http://www.creenaskapicommission.net/2002fr/rep2002f.htm>.

⁴⁸ H. BRUN, E. BROUILLET et G. TREMBLAY, précité, note 31, p. 436.

⁴⁹ Précité, note 11.

⁵⁰ *Id.*, cl. 9.0.1 d).

⁵¹ T. ISAAC, précité, note 3, 16, 17 et 18.

⁵² COMMISSION CRIE-NASKAPIE, précité, note 4.

« [...] cela signifie que l'autonomie gouvernementale réelle, issue du droit inhérent des peuples autochtones, garantie par les Conventions et énoncée dans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, ne peut être pleinement réalisée et évaluée de façon impartiale que si elle est alliée d'une autonomie fiscale lui permettant d'exercer ses pouvoirs et de s'acquitter de ses obligations [...]»⁵³. »

Nous pourrions donc soutenir que l'autonomie fiscale est une composante essentielle de l'autonomie gouvernementale, qui devrait bénéficier elle aussi d'une protection constitutionnelle. Il existe d'ailleurs certains éléments démontrant que les peuples autochtones avaient des sources de financement avant la colonisation et les ont conservés après celle-ci⁵⁴, ce qui soutiendrait cette thèse. Malheureusement, la jurisprudence traitant de cette question n'est pas favorable à la reconnaissance d'une protection juridique de l'autonomie fiscale. Certes, la jurisprudence reconnaît que les régimes d'imposition des peuples autochtones visent à atteindre des objectifs d'autonomie gouvernementale :

« En l'espèce, la preuve révèle que le régime de taxation vise à mieux servir les intérêts des peuples autochtones et à favoriser la réalisation de leur autonomie gouvernementale. Malgré sa ressemblance avec le type de régime de taxation qui existe dans les municipalités canadiennes, le régime en cause est plus ambitieux du point de vue de ses objectifs. Il a pour objet de permettre aux bandes indiennes d'acquérir de l'expérience en matière gouvernementale et de développer les capacités nécessaires à leur autonomie gouvernementale⁵⁵. »

Toutefois, lorsque les peuples autochtones cherchent à exercer leurs droits fiscaux en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁵⁶, nous n'avons pas pu retracer une décision qui leur soit favorable. Par exemple, dans l'affaire *Bande Indienne de l'Acadie*⁵⁷, la Première Nation avait imposé une taxe à la consommation de 9 % sans avoir conclu d'entente avec le gouvernement fédéral au préalable⁵⁸. Elle avait également indiqué que la TPS/TVH ne s'appliquait pas aux biens visés par son règlement. Le gouvernement de la Première Nation avait reçu un avis de cotisation du ministre du Revenu national pour 1,8 million de dollars en TPS/TVH⁵⁹. La Première Nation a tenté d'argumenter qu'elle exerçait un droit ancestral, mais la Cour d'appel fédérale indique ceci dans son jugement :

« La Cour fédérale a expliqué que la Bande indienne de l'Acadie qualifiait le droit ancestral en cause de "tradition de partage communautaire" et que la taxe à la consommation devait servir à observer la tradition de partage communautaire. La Cour fédérale a conclu que la charge de la preuve qui incombait à la Bande indienne de l'Acadie était peu exigeante lorsqu'il s'agissait pour elle d'établir qu'elle revendiquait l'existence d'un droit ancestral crédible. La Cour fédérale a conclu que la Bande indienne de l'Acadie avait présenté une preuve suffisante pour démontrer qu'il existait, à l'époque du contact avec les Européens, une tradition de partage communautaire, mais elle a estimé que rien ne permettrait d'affirmer que l'activité traditionnelle de partage englobait l'idée d'amasser ou d'accumuler une richesse à des fins de partage et qu'elle supposait la participation des allochtones. La Cour fédérale a par conséquent conclu que la Bande indienne de l'Acadie n'avait pas démontré que la taxe de

⁵³ COMMISSION CRIE-NASKAPIE, précité, note 47.

⁵⁴ James HOPKINS, *Comblant le fossé entre fiscalité et gouvernance des Premières Nations*, Le Centre National Pour La Gouvernance des Premières Nations, mai 2008, p. 5, 8 et 9, en ligne : <https://www.yumpu.com/fr/document/read/43230273/comblant-le-fossac-entre-fiscalite-et-gouvernance-des-premieres-nations>.

⁵⁵ *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 43; voir également *Société des loteries et des jeux de l'Ontario c. Première Nation des Mississaugas de Scugog Island*, 2019 CF 813, par. 8.

⁵⁶ Précité, note 10.

⁵⁷ Précité, note 37.

⁵⁸ *Id.*, par. 2.

⁵⁹ *Id.*, par. 3.

consommation était une activité actuelle qui soit une expression contemporaine de la tradition du partage communautaire, de sorte qu'elle ne constituait pas l'exercice d'un droit ancestral protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*.

Malgré l'argument contraire de l'appelante, nous souscrivons à la conclusion de la Cour fédérale suivant laquelle il n'y a aucun élément de preuve qui permette de penser que la taxe de consommation est l'expression contemporaine de la tradition du partage communautaire. L'appelante n'a donc pas réussi à établir l'existence éventuelle d'un droit ancestral crédible protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*⁶⁰. »

Ainsi, dans cette affaire, la Première Nation s'est heurtée au second obstacle que nous avons identifié à la section 1.2.1, c'est-à-dire que son autonomie gouvernementale a été confinée à un champ précolonial, l'empêchant ainsi de se traduire en pouvoirs gouvernementaux modernes. De même, dans l'affaire *Robertson c. La Reine*⁶¹, M. Robertson réclamait le droit de commercer librement, ouvertement, sans être assujéti aux lois ou règlements en raison du droit à l'autonomie gouvernementale des Montagnais⁶². La Cour canadienne de l'impôt indique : « Dans ce contexte, l'autonomie gouvernementale des Montagnais ne pourrait leur conférer un droit exclusif de taxer des transactions commerciales sur leur territoire parce que cela porterait atteinte à la souveraineté de la Couronne⁶³. » La jurisprudence actuelle ne reconnaît donc pas de droit inhérent à l'autonomie fiscale.

⁶⁰ *Id.*, par. 10 et 11.

⁶¹ 2015 CCI 219 (conf. par *Robertson c. Canada*, 2017 CAF 168).

⁶² *Id.*, par. 105.

⁶³ *Id.*, par. 111.

2. COMPOSANTES FISCALES DES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Dans la présente section, nous étudierons les pouvoirs fiscaux contenus dans les ententes d'autonomie gouvernementale. Nous nous pencherons ensuite sur les ententes particulières qui peuvent venir les compléter dans certaines situations. Les revendications des Premières Nations étant diverses, nous abordons le sujet selon les exigences que le gouvernement fédéral fixe afin de conclure des ententes d'autonomie gouvernementale, celles-ci étant plutôt restrictives. De cette façon, il sera plus aisé de dégager les limites des pouvoirs fiscaux des gouvernements autonomes. Nous nous concentrerons également sur les énoncés de politique puisque, hormis le cadre juridique énoncé ci-dessus, il n'existe aucun document législatif contraignant en ce qui concerne les ententes d'autonomie gouvernementale. Les seuls documents permettant de dégager les grandes orientations sont donc des documents de politique fiscale.

2.1. POUVOIRS FISCAUX GÉNÉRALEMENT CONTENUS DANS LES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Évidemment, il peut y avoir autant de pouvoirs fiscaux qu'il y a d'ententes d'autonomie gouvernementale, le propre de celles-ci étant qu'elles doivent représenter les revendications propres à chaque gouvernement autochtone. Le premier constat qui s'impose est que les pouvoirs fiscaux contenus dans les ententes ont grandement évolué avec le temps. Les ententes d'autonomie gouvernementale moins récentes n'envisageaient que des formes très restreintes, similaires à celles qui se retrouvent à l'article 83 de la *Loi sur les indiens* ou à la *Loi sur la gestion financière des premières nations*⁶⁴. Plus récemment, le gouvernement du Canada a modifié sa position et énonce dans son *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale* que les ententes qu'il négocie peuvent porter sur les taxes directes et les taxes foncières⁶⁵. Il s'agit donc d'une amélioration considérable par rapport aux ententes plus anciennes avec les gouvernements autochtones. Les pouvoirs contenus dans les ententes d'autonomie gouvernementale pourraient être similaires aux pouvoirs d'imposition des provinces prévus au paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶⁶ : « La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux. » Toutefois, les pouvoirs des gouvernements autochtones ne comprendraient pas celui de lever toute forme de taxe qui demeure exclusif au gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶⁷. Dans le contexte du paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶⁸, la Cour suprême a indiqué que les taxes directes et indirectes comportent les caractéristiques suivantes :

« Il est bien établi que de savoir si une taxe est directe ou indirecte selon la *Loi constitutionnelle de 1867* est une question de droit et non d'incidence économique. Le critère le plus souvent utilisé dans la jurisprudence pour distinguer ces deux types de taxe est la formule employée par John Stuart Mill dans son traité de 1848 intitulé *Principles of Political Economy*, livre V, ch. III, à la p. 371 :

⁶⁴ Précité, note 8.

⁶⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche fédérale concernant le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale* précité, note 15.

⁶⁶ Précité, note 5.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.*

[TRADUCTION] la taxe directe est celle qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les taxes indirectes sont celles qu'on exige d'une personne dans l'expectative et l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre: c'est le cas des taxes d'accise et des droits de douane.

[...]

En conséquence, si la taxe "s'attache" au produit en ce sens que son montant se greffe au produit tout au long de la chaîne de production, cela peut être une indication de son caractère indirect. Les droits de douane et les taxes d'accise illustrent au mieux ce critère du juge Rand⁶⁹. »

Les taxes directes incluent en théorie toutes les compétences fiscales des provinces, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes à la consommation et l'impôt foncier. Les taxes indirectes font plutôt référence aux mesures fiscales comme les droits de douane et les taxes d'accise, qui sont propres au gouvernement fédéral.

La délégation du même pouvoir de taxation que celui accordé aux provinces comporte une certaine logique. D'abord, il est clair qu'on ne peut argumenter que les provinces ne sont pas des gouvernements autonomes, même si elles choisissent de centraliser certains pouvoirs dans la Confédération canadienne. Historiquement, les conflits fiscaux entre les Premières Nations et les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont surgi qu'à la suite de l'apparition des taxes directes⁷⁰. Le choix d'accorder le pouvoir de taxation directe semble donc justifié par l'aspect historique des relations avec les Premières Nations. Enfin, dans une optique où le gouvernement fédéral refuse de reconnaître une autonomie territoriale aux gouvernements autochtones⁷¹, il est logique que les pouvoirs fiscaux qu'il délègue ne soient pas ceux qui impliquent une relation entre des pays, comme les droits de douane. Par contre, cela pourrait aller à l'encontre de la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale comme elle est comprise par beaucoup de Premières Nations qui croient que le concept inclut le territoire et la citoyenneté⁷².

Dans l'état actuel du droit, les pouvoirs fiscaux contenus dans les ententes d'autonomie gouvernementale n'ont pas de primauté juridique inhérente qui leur serait reconnue par la jurisprudence ou par la Constitution. Les règles des autres ordres de gouvernement continuent de s'appliquer et les ententes contiennent des dispositions particulières qui règlent les conflits potentiels⁷³. Dans *l'Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*, le gouvernement du Canada indique ceci :

« L'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale par les gouvernements et institutions autochtones devra se faire à l'intérieur du cadre de la Constitution canadienne. Par conséquent, il faudra assurer une relation harmonieuse entre les compétences et les pouvoirs autochtones et les compétences et les pouvoirs exercés par les autres gouvernements⁷⁴. »

C'est donc par le processus de négociation que doit s'imposer la primauté des lois fiscales autochtones. Nous ne sommes pas convaincues que cette situation reflète l'état actuel du droit autochtone. En effet, dans une optique

⁶⁹ *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, [1994] 2 R.C.S. 715, 724 et 726.

⁷⁰ J. HOPKINS, précité, note 54, p. 6.

⁷¹ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*, précité, note 15.

⁷² Jean-François TREMBLAY, « L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière », (2000), vol. 19, n° 2-3 *Politique et Sociétés* 133-151, p. 149.

⁷³ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*, précité, note 15.

⁷⁴ *Id.*

où l'autonomie gouvernementale ne peut exister sans l'autonomie fiscale, il est possible que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁷⁵ englobe une protection des pouvoirs fiscaux. Dans tous les cas, la situation actuelle amène des enjeux particuliers puisque l'entente d'autonomie gouvernementale devra encadrer les relations fiscales entre les ordres de gouvernement afin d'éviter tout conflit potentiel concernant l'assiette fiscale de chacun des ordres. Généralement, l'ordre de gouvernement qui conclut l'entente gouvernementale (soit le gouvernement fédéral) laisse le champ fiscal identifié au gouvernement autochtone sur le territoire visé par l'entente.

2.2. L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE ET LES POUVOIRS FISCAUX DES GOUVERNEMENTS AUTONOMES

L'autonomie gouvernementale et l'autonomie fiscale entraînent deux phénomènes : il y a augmentation des recettes fiscales, mais il y a également augmentation des responsabilités qui doivent être assumées par les gouvernements autonomes, ainsi que des services qu'ils doivent offrir. Les ententes d'autonomie gouvernementale contiennent toutes une obligation d'affecter une partie des revenus générés aux dépenses de fonctionnement du gouvernement⁷⁶. Ainsi, les ressources générées par le gouvernement autonome, par ses mécanismes fiscaux, doivent être suffisantes pour assumer ses responsabilités⁷⁷. Selon l'approche du gouvernement fédéral, l'entente doit être financièrement réalisable et les revenus des gouvernements autonomes sont inévitablement pris en compte⁷⁸. Ainsi, le gouvernement fédéral accepte de déléguer des champs fiscaux, pour autant qu'ils servent à financer les compétences, pouvoirs, programmes et services qui doivent être assumés par le gouvernement autonome⁷⁹. Or, le niveau d'autonomie fiscale et financière désirée est variable et les retombées économiques potentielles le sont également, selon la situation de chaque communauté. Les ententes d'autonomie gouvernementale doivent donc permettre de trouver l'équilibre entre la production de ressources économiques et les services que le gouvernement autochtone souhaite fournir.

Le gouvernement fédéral a adopté une approche claire qui est énoncée dans la *Politique financière collaborative*⁸⁰ ainsi que dans *l'Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes*⁸¹. Ces deux documents présentent les grandes orientations du gouvernement fédéral en matière d'autonomie fiscale pour les Premières Nations. D'abord, le gouvernement fédéral cherche à ce que les responsabilités du financement de l'autonomie gouvernementale soient partagées entre tous les acteurs, tout en gardant en tête que les contribuables autochtones devraient avoir les mêmes services que les autres Canadiens⁸². Essentiellement, les revenus autonomes diminuent les montants de transferts fédéraux « de base » qu'une

⁷⁵ Précité, note 10.

⁷⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Revenu autonome des groupes autonomes*, 14 septembre 2016, en ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1354117773784/1539869378991>.

⁷⁷ THE INSTITUTE ON GOVERNANCE, *Towards a Fiscal Relations Framework for Self-government: Summary of the Major Conclusions of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, 7 juillet 1997, p. 10, en ligne : https://iog.ca/docs/1997_July_fiscalrcap.pdf.

⁷⁸ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*, précité, note 15.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative*, précité, note 6.

⁸¹ CANADA, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes*, 2015 (« *Approche financière* »), en ligne : https://www.sac-isc.gc.ca/DAM/dam-inter-hq-ldc/staging/texte-text/canadaS-fiscal_approach_1438090806392_fra.pdf.

⁸² *Id.*, art. 10; GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative*, précité, note 6.

Première Nation peut recevoir⁸³. Le gouvernement fédéral énonce clairement que l'autonomie gouvernementale devrait faire en sorte que les gouvernements autochtones dépendent de moins en moins des transferts des autres gouvernements⁸⁴.

Le modèle de politique financière prévoit l'accès au revenu pour les gouvernements autonomes et les transferts fédéraux⁸⁵. Essentiellement, la *Politique financière collaborative* divise les dépenses en deux catégories :

- 1) Les besoins en matière de dépense, incluant la gouvernance, la mise en œuvre de traités, les terres et les ressources, les programmes et services gouvernementaux, la culture, la langue, le patrimoine et les besoins réguliers en infrastructures et logements sociaux⁸⁶. Les fonds pour ces besoins doivent provenir des revenus autonomes des gouvernements et des transferts fédéraux⁸⁷. Dans son évaluation des fonds qui doivent être fournis pour ces besoins, le gouvernement fédéral tient compte des revenus autonomes des gouvernements autochtones, des comparables autochtones et non autochtones ainsi que des besoins en matière de dépense⁸⁸.
- 2) Les besoins pour combler l'écart entre le mieux-être collectif, l'infrastructure et les logements sociaux des Premières Nations par rapport aux autres Canadiens⁸⁹. Les revenus pour ces besoins proviennent de fonds spécifiques⁹⁰. Pour ces montants, le gouvernement fédéral tient compte des autres sources de financement fédérales ou provinciales ainsi que des données annuelles de la communauté⁹¹.

Les transferts qui visent des besoins spécifiques sont protégés dans la *Politique financière collaborative* et dans l'*Approche financière*⁹², ce qui est essentiel afin que l'autonomie fiscale soit un objectif viable pour les communautés autochtones. L'*Approche financière* indique ceci :

« Le soutien financier versé par le Canada aux gouvernements autochtones variera en fonction du type d'entente d'autonomie gouvernementale conclue et en fonction des responsabilités en matière de programmes et de services assumées par le gouvernement autochtone conformément à son entente⁹³. »

De plus, la *Politique financière collaborative* indique que les ententes relatives au financement sont généralement incluses dans les ententes d'autonomie gouvernementale et elles sont fixées pour un certain nombre d'années⁹⁴. L'Annexe C de la *Politique financière collaborative* vise à encadrer les paramètres selon lesquels le gouvernement fédéral peut prendre en compte la capacité financière des Premières Nations⁹⁵. Toutefois, il s'agit d'une approche

⁸³ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Revenu autonome des groupes autonomes*, précité, note 76; GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche financière*, précité, note 81, art. 25.

⁸⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche financière*, précité, note 81, art. 40.

⁸⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative*, précité, note 6.

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche financière*, précité, note 81, art. 25.

⁹³ *Id.*, art. 26.

⁹⁴ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative*, précité, note 6.

⁹⁵ *Id.*

temporaire puisque la méthode exacte pour tenir compte des revenus autonomes n'est pas encore définie⁹⁶. Essentiellement, l'Annexe C indique que le gouvernement fédéral ne pourra pas prendre en compte la capacité financière d'une Première Nation donnée tant que l'évaluation de ses besoins en matière de dépense n'aura pas été effectuée⁹⁷. L'Annexe A de la *Politique financière collaborative*, quant à elle, prévoit le calcul détaillé à effectuer pour la diminution des transferts fédéraux. Nous n'entrerons pas ici dans les détails techniques de ce calcul puisque la compréhension du principe suffit aux fins du présent texte.

Étant donné ce qui précède, les ententes d'autonomie gouvernementale sont une arme à double tranchant puisque les revenus générés et les compétences déléguées aux gouvernements autonomes devraient, en théorie, diminuer les contributions du gouvernement fédéral aux Premières Nations autonomes⁹⁸. Les sommes qui seraient prises en compte afin de diminuer la contribution du gouvernement fédéral sont les revenus autonomes. Ceux-ci sont définis comme : « les revenus qu'un gouvernement autochtone tire notamment des taxes et des impôts, de l'exploitation des ressources et d'activités commerciales »⁹⁹. La diminution des contributions des autres ordres de gouvernement dans un contexte important de disparités socioéconomiques peut avoir un effet dissuasif sur la volonté pour les Premières Nations de se gouverner elles-mêmes¹⁰⁰. En effet, en 2017, il était estimé que les Premières Nations recevaient 8 400 \$ par personne pour fournir les services provinciaux et municipaux¹⁰¹, tandis que les gouvernements fédéral, provincial et municipal du reste du Canada dépensaient environ 18 178 \$ par personne pour fournir les mêmes services¹⁰². Il peut donc sembler que l'augmentation des pouvoirs fiscaux peut avoir pour effet d'appauvrir les Premières Nations plutôt que de les aider à améliorer leur indépendance financière si elle entraîne une diminution des contributions financières. Selon le gouvernement fédéral, c'est 4 millions de dollars en transferts fédéraux seulement qui ont été réduits en raison des revenus autonomes jusqu'à maintenant, soit 1,5 % des transferts fédéraux totaux¹⁰³. Il semble inévitable que cette somme ira en augmentant dans les prochaines années comme de plus en plus de gouvernements autochtones acquièrent une certaine autonomie fiscale.

2.3. LE GOUVERNEMENT CRI D'EYYOU ISTCHEE

Afin d'illustrer les principes étudiés ci-dessus, nous nous pencherons sur le cas des Cris d'Eeyou Istchee, sur leurs pouvoirs fiscaux et sur la façon dont ces derniers ont influencé leur recherche d'autonomie gouvernementale. Nous avons choisi ce cas particulier pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les Cris d'Eeyou Istchee ont obtenu une gamme de pouvoirs fiscaux et gouvernementaux depuis les années 1975. Il y a donc un riche historique qui nous permet de tirer des conclusions sur la façon dont leurs pouvoirs fiscaux ont influé sur leur quête d'autonomie gouvernementale. Ensuite, l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*¹⁰⁴ est l'une des ententes sur l'autonomie

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ *Id.*, Annexe C, C-1 a.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Revenu autonome des groupes autonomes*, précité, note 76.

¹⁰⁰ Voir à ce sujet le rapport suivant particulièrement pertinent : COMMISSION CRIE-NASKAPIE, *Rapport de la Commission crie-naskapie 2018*, en ligne : <http://www.creenaskapicommission.net/2018/french/2018-french-report.html>.

¹⁰¹ Maria NICKERSON, « Characteristics of a Nation-to-Nation Relationship », Institute of Governance, février 2017, p. 19, en ligne : <https://iog.ca/docs/IOG-Nation-to-Nation-Discussion-Paper-2017-02.pdf>.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Revenu autonome des groupes autonomes*, précité, note 76.

¹⁰⁴ Précité, note 12.

gouvernementale les plus avancées au Canada. Ce cas particulier permet donc de voir non seulement le chemin parcouru en 45 ans de négociations, mais aussi le chemin qu'il reste encore à parcourir malgré les avancées réalisées.

Nous nous concentrerons sur les terres situées au sud du 55^e parallèle et nous n'aborderons pas l'administration régionale Kativik. En effet, nous cherchons à illustrer notre propos sur les ententes d'autonomie gouvernementale par le cas particulier des Cris d'Eeyou Istchee. L'administration régionale de Kativik n'est pas visée par l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*¹⁰⁵ et a ses propres règles; nous avons choisi de nous concentrer sur une de ces administrations régionales plutôt que d'aborder les deux.

2.3.1. Contexte historique

Le 20 février 2018, le gouvernement du Canada, le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) et le Gouvernement de la nation crie ont signé l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*¹⁰⁶. Cette entente est la résultante de plusieurs années de conflits entre les Cris et les gouvernements du Canada et du Québec concernant leur droit à l'autonomie gouvernementale¹⁰⁷. De la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹⁰⁸ en 1975 à la conclusion de l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*¹⁰⁹, les Cris d'Eeyou Istchee ont signé environ 80 accords avec le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec ou des industries souhaitant développer leur territoire¹¹⁰. Afin de bien comprendre les enjeux de l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, nous ferons un survol historique des responsabilités fiscales et de l'autonomie gouvernementale des Cris dans le corpus de textes ayant mené à l'entente sur la gouvernance.

2.3.2. Convention de la Baie-James et du Nord québécois

L'indépendance fiscale de la Nation crie commence dans la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹¹¹. Cette entente historique découle d'un conflit apparu en 1971 entre les Cris et le gouvernement du Québec concernant le développement du projet hydro-électrique de la Baie-James¹¹². Le litige se règle par la conclusion de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* en 1975¹¹³. Il s'agit d'une entente avec le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral concernant l'administration des terres de la Baie-James et la gestion des ressources¹¹⁴.

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Philip AWASHISH, *Public Consultation Respecting the Governance Agreement and Cree Constitution, Mistissini*, p. 5, en ligne : <https://www.cngov.ca/wp-content/uploads/2017/11/public-consultation-respecting-the-governance-agreement-and-cree-constitution.pdf>.

¹⁰⁸ Précité, note 11.

¹⁰⁹ Précité, note 12.

¹¹⁰ Matthew COON COME, « Opinion: Cree governance accord with Canada is reconciliation in action », *Montreal Gazette*, 20 juillet 2017, en ligne : <https://montrealgazette.com/opinion/opinion-cree-governance-accord-with-canada-is-reconciliation-in-action>.

¹¹¹ Précité, note 11.

¹¹² T. ISAAC, précité, note 3.

¹¹³ QUÉBEC, Secrétariat aux affaires autochtones, *Historique de l'entente du gouvernement régional d'Eeyou Istchee*, en ligne : https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/cris/historique-entente-eeyou-istchee.htm.

¹¹⁴ Elle a été approuvée au Québec par la *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, c. 46, RLRQ, c. C-67, et au fédéral par la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, ch 32.

Il est clair que le but premier de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹¹⁵ n'est pas de régler un différend fiscal. Le conflit dont elle découle visait principalement le droit à l'autonomie gouvernementale des Cris et leurs droits sur les terres en jeu dans le projet de développement hydro-électrique¹¹⁶. Toutefois, le régime de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹¹⁷ contient des dispositions fiscales. Ces dispositions sont intimement liées aux catégories de terres qu'elle crée. Nous ne traiterons pas des instances gouvernementales qui ont été créées par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, puisqu'elles ont pour la plupart été remplacées depuis longtemps. Toutefois, nous aborderons le régime foncier créé par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, puisqu'il est encore en vigueur et influence les pouvoirs fiscaux du Gouvernement de la Nation crie. Nous survolerons également les pouvoirs fiscaux qu'elle accordait aux Premières Nations qui y sont parties, bien que ceux-ci aient été modifiés de façon significative depuis.

2.3.2.1. Le régime des terres en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois

La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹¹⁸ crée trois catégories de terres. D'abord, les terres de catégorie I¹¹⁹ sont celles attribuées aux Cris pour leur usage exclusif¹²⁰. Ce sont les terres où les Premières Nations établies sur le territoire vivent habituellement¹²¹. Ces terres se divisent en deux sous-catégories :

- A. Les terres de catégorie IA : les terres dont le Québec conserve la nue-propriété, mais dont l'administration, la régie et le contrôle sont transférés au Canada¹²²;
- B. Les terres de catégorie IB : la propriété de ces terres a été transférée par le Québec à des corporations foncières crie¹²³. Il existe à l'intérieur des terres de catégorie IB des terres spéciales qui font l'objet de pouvoirs plus étendus par le gouvernement du Québec¹²⁴.

À l'intérieur des terres de catégorie I, certaines avaient déjà été cédées à des tiers ou appartenaient déjà à des tiers. Celles-ci sont considérées comme des terres de catégorie III, mais sont assujetties aux règlements de l'administration locale crie comme des terres de catégorie I¹²⁵. Le Québec conserve la propriété des droits aux minéraux et les droits tréfonciers sur ces terres¹²⁶. Il doit cependant avoir le consentement de la communauté qui possède des droits sur ces terres pour exploiter les minéraux et lui payer une compensation¹²⁷. Les matériaux utilisés dans l'art traditionnel autochtone, soit la stéatite et les autres minéraux analogues sont toutefois la

¹¹⁵ Précité, note 11.

¹¹⁶ SOCIÉTÉ MAKIVIK, *CBJNQ*, en ligne : <https://www.makivik.org/fr/la-societe/histoire/cbjnq/>.

¹¹⁷ Précité, note 11.

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Id.*, cl. 5.1.1.

¹²⁰ *Id.*, p. xvi.

¹²¹ *Id.*

¹²² *Id.*, cl. 5.1.2.

¹²³ *Id.* Pour une définition de « corporations foncières crie », voir la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, RLRQ, R-13.1, art. 2.

¹²⁴ *Id.*, cl. 5.1.4. Ces pouvoirs concernent le droit d'établir des servitudes en faveur d'agents, d'organismes ou de corporations publics et des pouvoirs y afférents.

¹²⁵ *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précité, note 11, cl. 5.1.5.

¹²⁶ *Id.*, cl. 5.1.10 a).

¹²⁷ *Id.*

propriété des Autochtones¹²⁸. Les Cris ont aussi le droit d'exploiter les ressources forestières des terres de catégorie I à des fins commerciales¹²⁹.

Les terres de catégorie II sont des terres sur lesquelles les Cris ont des droits de chasse, de pêche et de piégeage, mais qui demeurent la propriété du gouvernement du Québec et qui relèvent de sa compétence¹³⁰. Le Québec peut développer ces terres, mais doit les remplacer ou offrir une indemnisation si la Première Nation préfère ce second choix¹³¹. L'exploitation des droits aux minéraux et autres droits tréfonciers n'est pas considérée comme du développement et ne donne donc pas lieu au remplacement des terres ou à des indemnités¹³².

Les terres de catégorie III sont des terres publiques¹³³ sur lesquelles les Cris ont un droit exclusif de trappage et des droits non exclusifs de chasse et de pêche¹³⁴. Le droit exclusif au trappage s'applique uniquement dans certaines parties des terres de catégorie III¹³⁵. Les droits de chasse, de pêche et de trappage sont assujettis aux droits du Québec, d'Hydro-Québec, de la Société d'énergie de la Baie-James et de la Société de développement de la Baie-James¹³⁶.

2.3.2.2. Les pouvoirs fiscaux prévus par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois

La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹³⁷ ne contenait pas de clauses formelles concernant la délégation d'un pouvoir fiscal. Elle stipulait uniquement ceci :

« Sous réserve de toutes les autres dispositions de la Convention, il est recommandé au Parlement d'adopter une législation spéciale concernant une administration locale pour les Cris de la Baie-James sur les terres de la catégorie IA qui leur sont attribuées¹³⁸. »

La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* suggérait que ce texte législatif contienne « les pouvoirs d'imposer des taxes aux fins de la communauté selon la manière et les normes convenues »¹³⁹. Pour les terres de catégorie IB, les corporations foncières crie¹⁴⁰ avaient les pouvoirs prévus par la *Loi des cités et villes*¹⁴¹. Cela incluait les pouvoirs fiscaux des municipalités à l'époque. Aucune gouvernance locale n'était prévue pour les autres catégories de terres dans la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et aucun pouvoir fiscal les concernant n'y était mentionné. Cette situation découlait du statut de ces terres en vertu du régime foncier créé par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. En effet, tel qu'il a été abordé à la section précédente, les terres des catégories II et III n'étaient pas sous l'administration des instances gouvernementales crie.

¹²⁸ *Id.*, cl. 5.1.10 b).

¹²⁹ *Id.*, cl. 5.1.10 d).

¹³⁰ *Id.*, cl. 5.2.1.

¹³¹ *Id.*, cl. 5.2.3.

¹³² *Id.*, cl. 5.2.5 a).

¹³³ *Id.*, cl. 5.3.1.

¹³⁴ QUÉBEC, Secrétariat aux affaires autochtones, précité, note 113.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précité, note 11, cl. 5.5.1.

¹³⁷ Précité, note 11.

¹³⁸ *Id.*, cl. 9.0.1.

¹³⁹ *Id.*, cl. 9.0.1 d).

¹⁴⁰ Pour une définition de « corporations foncières crie », voir *supra*, note 123.

¹⁴¹ *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précité, note 11, cl. 10.0.7.

2.3.3. Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee

Nous ne nous attarderons que brièvement sur cette entente, mais un court passage la concernant est nécessaire puisqu'elle fixe les modalités de financement des Cris à la suite de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*¹⁴² et de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*¹⁴³. Les ententes subséquentes ayant reconnu aux Cris plus d'autonomie gouvernementale, les litiges entre les Cris et le gouvernement du Canada se sont transportés sur le plan fiscal¹⁴⁴. Les Cris soutenaient qu'ils n'avaient pas les moyens suffisants pour assurer les services gouvernementaux qu'ils devaient offrir et le gouvernement du Canada refusait de leur attribuer plus de financement¹⁴⁵. Un litige important a porté notamment sur un protocole d'entente intervenu entre les Cris et le gouvernement fédéral quant au financement des services gouvernementaux¹⁴⁶. Les Cris croyaient que le protocole d'entente lierait le gouvernement fédéral, qui serait forcé de leur fournir le financement de la façon prévue à celui-ci¹⁴⁷. Le gouvernement fédéral soutenait plutôt que le protocole d'entente contenait des lignes directrices qu'il n'avait aucune obligation de respecter¹⁴⁸. Le litige concernant ce protocole d'entente s'est réglé en 1988 par le paiement d'une somme forfaitaire¹⁴⁹. Mais il n'a pas mis fin aux relations fiscales tendues entre les Cris et le gouvernement fédéral. Un survol des rapports de la Commission crie-naskapie depuis 1986 montre que les questions financières n'ont jamais cessé d'être une source de préoccupation.

Afin de mettre fin aux tensions de longue date¹⁵⁰, le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee signent, en 2008, l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*¹⁵¹. C'est dans cette entente que les Cris et le gouvernement du Canada s'entendent pour mettre sur pied une éventuelle Constitution crie¹⁵². L'entente¹⁵³ contient plusieurs clauses qui déterminent qui doit financer quel aspect du gouvernement cri. Tout d'abord, elle stipule que le gouvernement du Canada ne fournira aucun financement supplémentaire pour la reconnaissance et la création de nouvelles bandes cries sur le territoire pendant la durée de l'entente¹⁵⁴, soit jusqu'en 2028¹⁵⁵. Elle inclut un financement pour la gouvernance selon les modalités suivantes :

« a) Le financement est fourni par le Canada dans les limites des Paiements décrits au Chapitre 6 de la présente Entente pour aider le GCC(EI)/ARC, et subséquentement le Gouvernement de la Nation crie à :

¹⁴² Précité, note 11.

¹⁴³ S.C. 1984, ch. 18.

¹⁴⁴ T. ISAAC, précité, note 3, 25-26.

¹⁴⁵ COMMISSION CRIE-NASKAPIE, *Rapport 1986 de la Commission crie-naskapie*, précité, note 4.

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ T. ISAAC, précité, note 3, 27.

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ *Id.*, 28.

¹⁵⁰ GRAND CONSEIL DES CRIS, *Ententes et Conventions*, en ligne : <https://www.cngov.ca/fr/gouvernance-et-structure/legislation/ententes-et-conventions>.

¹⁵¹ 21 février 2008 (« *Entente concernant une nouvelle relation fédérale* »), en ligne : https://www.cngov.ca/wp-content/uploads/2018/03/03-entente_concernant_une_nouvelle_relation_entre_le_gouvernement_du_canada_et_les_cris_d_eeyou_istchee_entente_pour_une_nouvelle_relation_f_d_rale_2008.pdf.

¹⁵² *Id.*, cl. 3.10.

¹⁵³ *Id.*

¹⁵⁴ *Id.*, cl. 2.8.

¹⁵⁵ *Id.*, cl. 2.9.

- (i) participer de façon efficace aux consultations, aux négociations et aux processus prévus aux Parties 1 et 2 du présent chapitre, y compris à la ratification de l'Entente sur la gouvernance; et
- (ii) couvrir, pour la Durée de la présente Entente, tout coût supplémentaire encouru par le Gouvernement de la Nation crie pour la mise en œuvre de l'Entente sur la gouvernance et pour les dépenses et les fonctions courantes du Gouvernement de la Nation crie en vertu de l'Entente sur la gouvernance.
- b) Les dispositions de la présente Entente ne font pas obstacle au transfert ou à la délégation de programmes fédéraux, de services fédéraux et d'administration fédérale et du financement afférent à l'ARC [Administration régionale crie, note de l'auteur] ou, subséquentement, au Gouvernement de la Nation crie.
- c) Pour plus de certitude, les Parties stipulent que rien dans le présent article n'est destiné à avoir un effet sur le financement fourni à l'ARC pour les services de soutien centralisés en vertu de l'entente portant le nom "Operations and Maintenance Transfer Payment Agreement"¹⁵⁶. »

Les paiements prévus au chapitre 6 sont les suivants :

« Le Canada devra verser au Récipiendaire des paiements les montants forfaitaires suivants (collectivement les "Paiements"), au moyen de virements bancaires électroniques directs dans le compte désigné à cette fin par le Récipiendaire des paiements :

- a) dès l'entrée en vigueur de la présente Entente, un montant de UN MILLIARD CINQUANTE MILLIONS DE DOLLARS (1 050 000 000 \$) (le "Premier paiement");
- b) dans les trente (30) jours suivant la sanction royale des modifications à la LCNQ prévues à la Partie 1 du Chapitre 3 de la présente Entente, un montant de CENT MILLIONS DE DOLLARS (100 000 000 \$) (le "Deuxième paiement"); et
- c) dans les trente (30) jours suivant la sanction royale de la Loi sur la gouvernance prévue à la Partie 2 du Chapitre 3 de la présente Entente, un montant de DEUX CENTS MILLIONS DE DOLLARS (200 000 000 \$) (le "Troisième paiement")¹⁵⁷. »

Ce sont ces sommes qui devaient financer la mise en place de la gouvernance au sens de l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale*¹⁵⁸. Aucun autre transfert ou somme d'argent n'y est prévu pour assister les Cris dans la mise en place de leur gouvernement ou dans l'exercice de leurs nouvelles fonctions. De plus, les sommes ne peuvent pas être utilisées pour une autre fonction en vertu de l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale*¹⁵⁹.

2.3.4. Ententes subséquentes avec le gouvernement du Québec et création du Gouvernement de la nation crie

Étant donné le régime territorial particulier créé par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, les Cris ont dû mener des négociations avec les gouvernements fédéral et provincial pour obtenir leur autonomie gouvernementale. Les négociations entre les Cris et le gouvernement du Québec ont donné naissance à deux textes : l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et*

¹⁵⁶ *Id.*, cl. 3.18.

¹⁵⁷ *Id.*, cl. 6.2.

¹⁵⁸ *Id.*, cl. 6.4.

¹⁵⁹ Précité, note 151.

le gouvernement du Québec¹⁶⁰ et la *Loi sur le Gouvernement de la nation crie*¹⁶¹. Ce dernier revêt une importance particulière puisqu'il formalise l'existence du Gouvernement de la nation crie comme administration régionale.

2.3.4.1. Entente sur la gouvernance avec le Québec¹⁶²

En 2012, le gouvernement d'Eeyou Istchee a conclu l'*Entente sur la gouvernance avec le Québec*¹⁶³. Cette entente visait uniquement les terres des catégories II et III afin de redonner une gouvernance locale de type municipal et régional au gouvernement crie sur ces terres¹⁶⁴. De plus, elle fixait une obligation de négocier une entente pour les terres de catégorie IB dans les cinq ans de la conclusion de l'*Entente sur la gouvernance avec le Québec*¹⁶⁵. L'entente maintient l'Administration régionale crie qui avait été créée par la *Loi sur l'Administration régionale crie*¹⁶⁶, mais la désigne comme Gouvernement de la nation crie¹⁶⁷.

En ce qui concerne les terres de catégorie II, la Nation crie obtient leur gestion municipale et régionale, mais celles-ci restent sous la gouvernance du gouvernement du Québec¹⁶⁸. Le Gouvernement de la nation crie se voit accorder les pouvoirs que les municipalités ont en vertu de la *Loi sur les cités et villes*¹⁶⁹, ce qui inclut une composante fiscale. En effet, l'article 485 de la *Loi sur les cités et villes*¹⁷⁰ donne aux municipalités le pouvoir suivant :

« Sous réserve de la *Loi sur la fiscalité municipale*, le conseil peut imposer et prélever annuellement sur les biens-fonds imposables sur le territoire de la municipalité une taxe basée sur leur valeur portée au rôle d'évaluation. »

Le gouvernement d'Eeyou Istchee se voit également accorder d'autres pouvoirs par l'*Entente sur la gouvernance avec le Québec* :

« De la même manière que prévu à l'article 18, le Gouvernement de la nation crie pourra exercer les pouvoirs d'une MRC à l'égard de la promotion du développement local et du soutien à l'entrepreneuriat sur les Terres de la catégorie I et les Terres de la catégorie II et à l'égard des résidents de ces terres¹⁷¹. »

Toutefois, ceux-ci n'ont aucune composante fiscale. Finalement, le gouvernement du Québec s'engage également à financer le Gouvernement de la nation crie :

« Le Québec devra financer le Gouvernement de la nation crie selon des ententes de financement quinquennales, la première étant prévue au Chapitre VI. Les Crie et le Québec devront négocier et convenir d'arrangements financiers quinquennaux subséquents, qui prendront en considération, entre autres :

¹⁶⁰ 24 juillet 2012 (« *Entente sur la gouvernance avec le Québec* »), en ligne : https://www.cngov.ca/wp-content/uploads/2018/03/05_-_entente_sur_la_gouvernance_dans_le_territoire_d_eeyou_istchee_baie-james_entre_les_cris_d_eeyou_istchee_et_le_gouvernement_du_qu_bec.pdf.

¹⁶¹ RLRQ, c. G-1.031.

¹⁶² *Entente sur la gouvernance avec le Québec*, précité, note 160.

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.*, art. 2.

¹⁶⁵ *Id.*

¹⁶⁶ RLRQ, c. A-6.1.

¹⁶⁷ *Entente sur la gouvernance avec le Québec*, précité, note 160, art. 12.

¹⁶⁸ *Id.*, art. 9 et 13.

¹⁶⁹ *Id.*, note 160, art. 17.

¹⁷⁰ RLRQ, c. C-19.

¹⁷¹ *Entente sur la gouvernance avec le Québec*, précité, note 160, art. 20.

- a) l'évolution des compétences, fonctions et pouvoirs de gouvernance du Gouvernement de la nation crie à l'égard de ses opérations sur les Terres de la catégorie II;
- b) les besoins du Gouvernement de la nation crie et sa capacité de générer des revenus, le tout à l'égard de son exercice de ses compétences, fonctions et pouvoirs de gouvernance sur les Terres de la catégorie II;
- c) l'éloignement et l'étendue des Terres de la catégorie II;
- d) le niveau de financement prévu dans la période de cinq ans qui précède immédiatement la période en question;
- e) la structure des coûts dans le Nord; et
- f) d'autres facteurs reliés à ceux-ci¹⁷². »

Ainsi, même si cette entente est conclue avec le gouvernement du Québec, les facteurs pris en compte dans le financement de l'autonomie gouvernementale sont similaires à ceux énoncés par le gouvernement du Canada dans ses politiques. L'entente délègue des pouvoirs gouvernementaux étendus sur les terres et s'assure que les pouvoirs fiscaux combinés aux transferts de fonds soient en principe suffisants pour offrir les services.

En ce qui concerne les terres de catégorie III, elles ne sont pas administrées par le gouvernement d'Eeyou Istchee, mais par le « gouvernement régional », qui est créé par l'*Entente sur la gouvernance avec le Québec*¹⁷³. Cette instance gouvernementale est composée de Jamésiens et de Cris, ainsi que d'un représentant du Québec pour au moins les cinq premières années d'opération¹⁷⁴. Cette nouvelle forme de gouvernement local aura les pouvoirs des municipalités selon la *Loi sur les cités et villes* et pourra donc lever des impôts fonciers¹⁷⁵. Elle est également partiellement financée par le Québec¹⁷⁶. Cette administration est moins intéressante aux fins de nos propos puisqu'elle ne constitue pas à proprement parler un gouvernement autochtone. De plus, elle prend la place de la Municipalité de la Baie-James, une instance municipale bien établie qui se finançait déjà au moyen d'un impôt foncier. Les enjeux de financement et de mise sur pied des services gouvernementaux sont donc foncièrement moins importants pour cette entité.

2.3.4.2. *Loi sur le Gouvernement de la nation crie*

À la suite de l'*Entente sur la gouvernance avec le Québec*¹⁷⁷, cette loi est adoptée afin de modifier le gouvernement créé par la *Loi sur l'Administration régionale crie*¹⁷⁸. Celui-ci était une administration décentralisée qui regroupait les corporations publiques¹⁷⁹. Elle visait principalement à nommer des représentants de Cris sur diverses instances créées par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et à donner consentement au

¹⁷² *Id.*, art. 73.

¹⁷³ *Id.*, art. 76.

¹⁷⁴ *Id.*, art. 81.

¹⁷⁵ *Id.*, art. 124 et 125.

¹⁷⁶ *Id.*, art. 165 à 171.

¹⁷⁷ Précité, note 160.

¹⁷⁸ Précité, note 166.

¹⁷⁹ *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précité, note 11, cl. 11A.0.1.

nom des Cris¹⁸⁰. De plus, si les conseils de bande le souhaitent, ils pouvaient lui déléguer la coordination et l'administration des programmes sur les terres de catégorie I¹⁸¹.

Adoptée en 2013, la *Loi sur le Gouvernement de la nation crie*¹⁸² formalise l'existence du Gouvernement de la nation crie en créant une nouvelle personne morale de droit public¹⁸³, en plus d'élargir considérablement ses pouvoirs conformément à l'*Entente sur la gouvernance avec le Québec*¹⁸⁴. Son siège doit être à l'intérieur des terres de catégorie I, mais il peut avoir des bureaux et succursales à l'extérieur de ces terres¹⁸⁵. Ses objets sont définis de la façon suivante :

« Les objets du Gouvernement de la nation crie sont les suivants :

- a) à la demande d'un village cri ou d'une bande, implanter, administrer et coordonner, sur les terres de la catégorie I, les services ou programmes établis par ou pour ce village cri ou cette bande;
- b) donner un consentement valable, au nom des Cris de la Baie James, lorsqu'il est requis en vertu de la Convention ou en vertu d'une loi;
- c) nommer les représentants des Cris de la Baie James au sein du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et, lorsqu'une telle représentation est prévue, au sein des autres structures, organismes et entités créés en vertu de la Convention ou d'une loi;
- d) par l'intermédiaire du Bureau de l'indemnité, recevoir, administrer, utiliser et placer l'indemnité prévue à la section VIII et les revenus en découlant;
- e) lutter contre la pauvreté, veiller au bien-être général des Cris de la Baie James, perfectionner leur instruction et promouvoir le développement et les moyens d'action des communautés cries, ainsi que les améliorations civiques;
- f) aider à la création et à la poursuite d'œuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture scientifique, artistique ou littéraire, de formation de la jeunesse et généralement de toute initiative de bien-être social des Cris de la Baie James;
- g) aider à l'organisation de centres de loisirs et de lieux publics de sport et de récréation;
- h) accorder des subventions à des institutions, sociétés ou personnes morales vouées à la poursuite de fins mentionnées aux paragraphes f et g, ainsi qu'aux bandes et aux villages cries;
- i) confier à des institutions, bandes, villages cries, sociétés ou personnes morales sans but lucratif, l'organisation, la gestion, pour son compte, d'activités ou organismes mentionnés au paragraphe g et, à cette fin, passer avec elles des contrats et leur accorder les fonds nécessaires;
- j) travailler à la solution des problèmes des Cris de la Baie James et à cette fin traiter avec tous gouvernements, autorités publiques ou personnes;
- k) faire des recherches et apporter de l'aide technique, professionnelle ou autre aux Cris de la Baie James;
- l) assister les Cris de la Baie James dans l'exercice de leurs droits et la défense de leurs intérêts;

¹⁸⁰ *Id.*, cl. 11A.0.5.

¹⁸¹ *Id.*, cl. 11A.0.6.

¹⁸² Précité, note 161.

¹⁸³ *Id.*, art. 2.

¹⁸⁴ Précité, note 160.

¹⁸⁵ *Loi sur le Gouvernement de la nation crie*, précité, note 161, art. 5.

- m) encourager, promouvoir, protéger le mode de vie, les valeurs et les traditions cris et aider à leur conservation;
- n) établir et maintenir un corps de police régional.

Le Gouvernement de la nation crie exerce aussi les autres fonctions qui lui sont dévolues par les lois applicables au Québec ou par la Convention, notamment celles qui lui sont attribuées par la loi en matière de gestion municipale, locale et régionale, de gestion des ressources naturelles et de gestion des terres. Il peut en outre assumer certaines responsabilités en vertu d'une entente, à condition que le gouvernement y soit partie¹⁸⁶. »

Il peut déclarer qu'il a compétence sur tout ou une partie des terres de la catégorie II pour tout domaine qui est du ressort d'une municipalité locale ou d'une municipalité régionale de comté¹⁸⁷. Tel qu'il a été énoncé dans la section précédente du présent texte, cela inclut des pouvoirs de nature fiscale.

2.3.5. Entente sur la gouvernance de la Nation crie

L'Entente sur la gouvernance de la Nation crie¹⁸⁸ conclue en 2017 et mise en vigueur en 2018 par la *Loi sur l'accord concernant la gouvernance de la nation crie d'Eeyou Istchee*¹⁸⁹ est la plus récente entente entre les Cris et le gouvernement fédéral. Elle innove puisqu'elle donne le pouvoir aux Cris de se doter d'une constitution et d'adopter des lois (par opposition à des règlements administratifs). Cette entente est conclue entre le gouvernement du Canada, le Grand Conseil des Cris et le Gouvernement de la nation crie. Nous ferons un survol du cadre juridique général qu'elle établit, puis des pouvoirs fiscaux qu'elle délègue, avant de se pencher sur la question du financement du gouvernement et des revenus autonomes.

2.3.5.1. Structure gouvernementale en vertu de l'Entente sur la gouvernance de la Nation crie¹⁹⁰

Étant donné que le but de l'entente est de prévoir un régime de gouvernance crie locale et régionale sur les terres de catégorie IA¹⁹¹, elle prévoit les structures gouvernementales sur ces terres. L'entente accorde d'abord certains pouvoirs au gouvernement régional au Gouvernement de la nation crie. Celui-ci est désigné comme l'instance gouvernementale régionale sur les terres de catégorie IA¹⁹². Sa mission est définie comme suit :

- « a. d'agir à titre d'instance gouvernementale régionale sur les Terres de catégorie IA;
- b. d'exercer sa Compétence à l'égard des matières prévues à la présente Entente;
- c. d'utiliser, de gérer et d'administrer les deniers et d'autres éléments d'actif;
- d. de promouvoir le bien-être général des membres des Premières nations cries;
- e. de préserver et de promouvoir la culture, les valeurs et les traditions des membres des Premières nations cries¹⁹³. »

¹⁸⁶ *Id.*, art. 6.

¹⁸⁷ *Id.*, art. 6.1.

¹⁸⁸ Précité, note 12.

¹⁸⁹ Dont l'intitulé au long est le suivant : *Loi portant mise en vigueur de l'Entente sur la gouvernance de la nation crie entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Canada*, L.C. 2018, ch. 4, art. 1.

¹⁹⁰ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12.

¹⁹¹ *Id.*, préambule.

¹⁹² *Id.*, cl. 7.1.

¹⁹³ *Id.*

L'entente continue aussi les bandes crie constituées sous l'ancien régime de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* en Premières nations crie, qui sont des personnes morales¹⁹⁴. Elles se voient accorder les compétences d'un gouvernement local sur les terres de catégorie IA qui leur sont attribuées¹⁹⁵. Finalement, certains pouvoirs, comme celui de se doter d'une constitution, sont dévolus à la Nation crie¹⁹⁶. Ce terme ne désigne pas une instance gouvernementale, mais « la collectivité composée de tous les Cris d'Eeyou Istchee »¹⁹⁷.

2.3.5.2. Cadre juridique général

D'abord, l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*¹⁹⁸ concerne uniquement les terres de catégorie IA¹⁹⁹. Elle vise un régime global d'autonomie gouvernementale des Cris²⁰⁰, tout en prenant soin de préciser qu'elle ne constitue pas une prise de position sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale²⁰¹. Elle permet à la Nation crie de se doter d'une constitution²⁰², au Gouvernement de la Nation crie d'adopter des lois pour l'administration régionale²⁰³ et aux Premières Nations d'adopter des lois concernant le gouvernement local²⁰⁴. Ces lois et la Constitution sont cependant soumises aux limites suivantes :

- 1) Être conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁰⁵;
- 2) Respecter les limites territoriales, soit les terres de catégorie IA et les terres de catégorie III situées dans le périmètre des terres de catégorie IA²⁰⁶;
- 3) Être conformes à la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, à l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* et à la Constitution crie²⁰⁷.

Elles sont aussi soumises à des clauses qui fixent la hiérarchie entre les différents ordres juridiques. Entre autres, l'entente et les lois qui en découlent ne peuvent pas modifier la Constitution du Canada, incluant les dispositions en matière de partage des compétences²⁰⁸. L'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²⁰⁹ et la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*²¹⁰ ont toujours préséance sur la Constitution crie et les lois qui en découlent en cas de conflit²¹¹. En ce qui concerne les lois provinciales, l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* établit ceci :

¹⁹⁴ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12, cl. 5.1.

¹⁹⁵ *Id.*, cl. 61.

¹⁹⁶ *Id.*, cl. 3.1.

¹⁹⁷ *Id.*, cl. 1.1

¹⁹⁸ *Id.*

¹⁹⁹ *Id.*, cl. 2.1

²⁰⁰ GRAND CONSEIL DES CRIS, *Ententes et Conventions*, précité, note 150.

²⁰¹ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12, préambule.

²⁰² *Id.*, cl. 3.1

²⁰³ *Id.*, chap. 8.

²⁰⁴ *Id.*, chap. 6.

²⁰⁵ *Id.*, cl. 2.9.

²⁰⁶ *Id.*, cl. 4.7 et 4.8.

²⁰⁷ *Id.*, cl. 2.3.

²⁰⁸ *Id.*

²⁰⁹ *Id.*

²¹⁰ *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, précité, note 11.

²¹¹ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12., cl. 3.2.

« Les lois provinciales d'application générale ne s'appliquent pas en cas d'incompatibilité avec la présente Entente ou une Loi crie ni dans la mesure où ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente Entente²¹². »

Par contre, pour les lois fédérales, elle indique :

« 4.4 Par dérogation à toute autre règle de préséance contenue dans la présente Entente, les dispositions d'une Loi fédérale l'emportent sur les dispositions incompatibles d'une Loi crie ayant un double aspect, ou des incidences secondaires, par rapport à tout champ de compétence législatif fédéral à l'égard duquel une Première nation crie ou le Gouvernement de la Nation crie :

a. n'a pas de Compétence; ou

b. a la Compétence, sauf que, en cas de conflit, c'est la Loi fédérale qui l'emporte.

4.5 (1) Par dérogation à toute autre règle de préséance contenue dans la présente Entente, les dispositions d'une Loi fédérale qui poursuit un objectif d'importance nationale primordiale l'emportent sur les dispositions incompatibles d'une Loi crie.

(2) Il est entendu que la mention d'importance nationale primordiale au paragraphe (1) vise les Lois fédérales concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada, ainsi que les Lois fédérales portant directement sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle, la protection des droits de la personne et la protection de la santé et de la sécurité de tous les Canadiens²¹³. »

Les pouvoirs législatifs prévus à l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²¹⁴ sont donc quelque peu limités, mais constituent quand même une avancée importante en termes d'autonomie gouvernementale. Ils sont conformes aux orientations du gouvernement fédéral énoncées dans son *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*²¹⁵, telle qu'elle a été étudiée plus haut.

2.3.5.3. Pouvoirs d'imposition

Sous réserve des limites énoncées ci-dessus, l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²¹⁶ permet d'adopter des lois concernant plusieurs domaines, dont la fiscalité. Elle permet d'abord aux Premières Nations d'édicter des lois fiscales générales, excluant celles concernant l'impôt sur le revenu :

« 6.2 (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, la Première nation crie peut, à des fins de bonne administration locale et en vue d'assurer le bien-être général de ses membres, adopter des lois concernant les Terres de catégorie IA qui lui ont été attribuées et les habitants de ces terres, notamment dans les domaines suivants :

[...]

k. imposition à des fins locales, mais sans recours à l'impôt sur le revenu ni assujettissement du Canada ou du Québec :

i. des intérêts sur les Terres de catégorie IA qui lui sont attribuées,

ii. Des occupants et des locataires de ces terres;

[...]

²¹² *Id.*, cl. 4.3.

²¹³ *Id.*, cl. 4.4. et 4.5.

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ Précité, note 15.

²¹⁶ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12.

(3) En l'absence d'un accord sur la coordination fiscale négocié avec le Canada et, le cas échéant, avec le Québec, la Compétence visée à l'alinéa (1)k) est exercée uniquement à l'égard des Cris.

(4) La Première nation crie peut accepter que les impôts et les droits d'usage respectivement prévus à aux alinéas (1)k) et l) soient acquittés sous forme non pécuniaire²¹⁷. »

Essentiellement, la clause 6.2 permet d'adopter des lois concernant un impôt foncier, puisque les Premières Nations sont des administrations locales en vertu de l'Entente²¹⁸. L'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* permet également au Gouvernement de la nation crie d'adopter des lois fiscales à portée régionale :

« 8.15 Sous réserve du paragraphe 2.8a), le Gouvernement de la Nation crie peut adopter des lois concernant la taxation directe de Cris à l'intérieur des limites territoriales prévues à l'article 4.8 afin de percevoir des revenus pour les fins du Gouvernement de la Nation crie.

8.16 Aux fins de l'article 8.15, et aux fins de distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte, « Directe » s'entend au sens de la catégorie 2 de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867.

8.17 En l'absence d'un accord sur la coordination fiscale négocié avec le Canada et, le cas échéant, avec le Québec, la Compétence visée à l'article 8.15 est exercée conformément aux principes et paramètres déterminés par le Gouvernement de la Nation crie²¹⁹. »

Les clauses contenues dans l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²²⁰ sont donc conformes à ce que le gouvernement fédéral prône dans l'*Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*²²¹. Par contre, l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²²² ne règle pas toutes les questions fiscales en jeu, ce qui est problématique. En effet, des pouvoirs fiscaux sont délégués après plusieurs années de négociations, mais ils incluent la nécessité de négocier d'autres ententes de coordination fiscale. L'entente manque donc l'occasion de réellement trancher la question et rendre le gouvernement d'Eeyou Istchee tout à fait autonome sur les questions fiscales puisque les deux autres ordres de gouvernement ne se sont pas retirés de son champ fiscal. Cette approche est contradictoire aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones qui recommandait plutôt un retrait total des gouvernements fédéral et provinciaux de l'assiette fiscale des gouvernements autochtones²²³.

2.3.5.4. Le financement du gouvernement d'Eeyou Istchee et les revenus autonomes

L'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²²⁴ prévoit plusieurs clauses sur le financement du gouvernement cri et les limites des contributions du gouvernement fédéral à cet effet. Elle énonce d'abord que les ententes de financement existantes ne sont pas modifiées, à moins d'une disposition expresse à cet effet²²⁵. La Nation crie et le gouvernement du Canada négocieront une entente de financement de 12 ans dans le cadre de leurs

²¹⁷ *Id.*, cl. 6.2.

²¹⁸ *Id.*, cl. 5.6.

²¹⁹ *Id.*, cl. 8.15 à 8.17.

²²⁰ *Id.*

²²¹ Précité, note 15.

²²² Précité, note 12.

²²³ THE INSTITUTE ON GOVERNANCE, précité, note 77, p. 11.

²²⁴ Précité, note 12.

²²⁵ *Id.*, cl. 16.1.

négociations pour remplacer l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale*²²⁶ qui viendra à échéance en 2028²²⁷. Ce financement touchera les éléments suivants :

- « a. les coûts supplémentaires encourus par le Gouvernement de la Nation crie pour la mise en œuvre de la présente Entente et pour les dépenses et les fonctions courantes du Gouvernement de la Nation crie en vertu de la présente Entente, tel que prévu à l'article 17.5;
- b. la prise en charge par le Gouvernement de la Nation crie des Responsabilités fédérales liées à la CBJNQ qui sont assumées pendant la durée de l'entente destinée à succéder à l'Entente concernant une nouvelle relation, comme il est prévu et déterminé à l'article 10.13 de l'Entente concernant une nouvelle relation;
- c. les coûts d'immobilisation, de fonctionnement et d'entretien (y compris l'assurance) et tous les autres coûts pour les Installations des bandes au-delà de la durée de l'Entente concernant une nouvelle relation, comme il est prévu et déterminé à l'article 10.14 de l'Entente concernant une nouvelle relation;
- d. le financement pour le fonctionnement et l'entretien, tel que prévu à l'article 17.2;
- e. les subventions annuelles d'immobilisations pour les communautés cries, tel que prévu à l'article 17.2²²⁸. »

Essentiellement, l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* fournit les dispositions qui guideront les négociations de cette nouvelle entente de financement²²⁹. Le gouvernement fédéral ne fournira aucun financement supplémentaire pour les coûts de mise en œuvre de l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* ou pour les dépenses et fonctions courantes du Gouvernement de la nation crie, et ce, malgré les nombreux nouveaux pouvoirs qui sont attribués à ce dernier²³⁰. Par contre, en 2028, à la fin de l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale*²³¹, la Nation crie et le gouvernement du Canada pourront conclure une entente pour ces éléments qui sera en vigueur jusqu'en 2040²³². Pour les programmes ou services qui ne sont pas prévus dans l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, le Canada et la Nation crie négocieront le financement au cas par cas²³³.

L'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* traite également des revenus autonomes au chapitre 18 :

- « 18.1 Le financement requis de la part du Canada pour les éléments énoncés ci-après fait l'objet d'une contribution de revenus autonomes des Cris ("Contribution de revenus autonomes") appliquée, pour la période de 2028 à 2040, conformément aux paramètres spécifiques concernant les revenus autonomes énoncés à l'Annexe C :
- a. Association des trappeurs cris (CBJNQ, al. 28.5.6);
- b. Association crie de pourvoirie et de tourisme (CBJNQ, al. 28.6.2);
- c. Association crie d'artisanat autochtone (CBJNQ, al. 28.7.5);

²²⁶ *Entente concernant une nouvelle relation fédérale*, précité, note 151.

²²⁷ *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12, cl. 16.2.

²²⁸ *Id.*, cl. 16.2.

²²⁹ *Id.*, cl. 16.3.

²³⁰ *Id.*, cl. 17.4.

²³¹ Précité, note 151

²³² *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12, cl. 17.5.

²³³ *Id.*, cl. 17.6.

- d. centre communautaire dans chaque communauté crie (CBJNQ, sous al. 28.11.1a));
- e. services d'hygiène essentiels dans chaque communauté crie (CBJNQ, sous al. 28.11.1(b)); et
- f. services de protection contre les incendies dans chaque communauté crie (CBJNQ, sous al. 28.11.1c));
- g. coûts supplémentaires encourus par le Gouvernement de la Nation crie pour la mise en œuvre de la présente Entente, tel que prévu à l'article 17.5.

18.2 Le Canada et les Cris déterminent les montants liés aux alinéas 18.1a) à g) et ces montants forment une base de dépenses pour les fins de la Contribution de revenus autonomes.

18.3 Le Canada fournit au Gouvernement de la Nation crie le financement pour la base de dépenses visée à l'article 18.2, sous réserve de la déduction potentielle de toute Contribution de revenus autonomes applicable, tel que prévu à l'Annexe C²³⁴. »

L'annexe C de l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* contient les orientations en ce qui concerne les contributions de revenus autonomes²³⁵. Elle établit clairement ceci :

« La Contribution de revenus autonomes ne doit pas :

- a. créer une désincitation pour le Gouvernement de la Nation crie de générer des revenus;
- b. être utilisée pour réduire les obligations issues de traités du Canada;
- c. être déduite d'une quelconque partie de la base de dépenses visée à l'article 18.2 de la présente Entente relative aux programmes ou services de santé, d'éducation et de développement social, le cas échéant, fournis par le Gouvernement de la Nation crie²³⁶. »

Elle fixe ensuite la façon dont sont calculées les sommes qui doivent être considérées, soit :

- les recettes fiscales;
- les profits tirés des entreprises sous contrôle du gouvernement multiplié par le taux d'imposition fédéral pour les petites entreprises;
- les revenus et pertes nettes des activités commerciales et biens immobiliers du Gouvernement de la nation crie;
- les frais et droit perçus par la Nation crie²³⁷.

Les revenus autonomes excluent les dédommagements reçus par les Cris, les paiements reçus pour les répercussions des projets sur les terres de catégorie IA, les transferts du Canada pour des programmes, l'espace fiscal libéré ou partagé avec des provinces, les transferts provinciaux et les revenus provenant de la vente ou de l'expropriation des terres autochtones²³⁸. Le montant obtenu à la suite du calcul des revenus autonomes doit être réduit d'une exemption de base qui est le plus élevé de :

- 125 000 \$, plus 125 \$ par habitant rajusté selon l'indice implicite de prix de la demande intérieure finale du Canada;

²³⁴ *Id.*, cl. 18.1 à 18.3.

²³⁵ *Id.*, Annexe C.

²³⁶ *Id.*, Annexe C, cl. 1.

²³⁷ *Id.*, Annexe C, cl. 2, 3 et 4.

²³⁸ *Id.*, Annexe C, cl. 5.

- une somme à déterminer pour les neufs premiers exercices financiers après l'entrée en vigueur de l'entente succédant à l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale* (soit les 9 exercices financiers après 2028)²³⁹.

Pour les cinq premiers exercices suivant 2028 (ou la date de conclusion de l'entente succédant à l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale*), le taux d'inclusion des revenus autonomes sera de 0 % et il augmentera par la suite graduellement sur une période de 15 ans jusqu'à un taux d'inclusion de 50 %²⁴⁰.

Ainsi, les revenus autonomes viendront réduire les montants transférés par le gouvernement fédéral, mais uniquement à partir de 2028 (ou la date de conclusion de l'entente succédant à l'*Entente concernant une nouvelle relation fédérale*), ce qui donne 10 ans au gouvernement d'Eeyou Istchee pour mettre en place un système fiscal viable lui permettant de financer ses services. Cela lui donnera aussi l'occasion de mettre en place ses services gouvernementaux sans réduction des contributions fédérales, ce qui lui permettra d'absorber, du moins en partie, les coûts importants liés à la mise en place des services. De plus, les revenus autonomes ne seront pas pris en compte à plus de 50 %, du moins jusqu'en 2040 et le financement pour les programmes particuliers demeurera disponible. Il semble donc que, dans sa forme actuelle, l'entente promet adéquatement l'autonomie fiscale et gouvernementale.

2.3.5.5. Conclusion

Étant donné ce qui précède, il ne fait aucun doute que l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²⁴¹ constitue une avancée considérable en termes d'autonomie gouvernementale et fiscale, mais il semble qu'elle pourrait tout de même être bonifiée sous plusieurs aspects. En matière d'impôt, les Cries doivent encore conclure des ententes afin d'obtenir une assiette fiscale complète, ce qui compromet l'autonomie fiscale du gouvernement d'Eeyou Istchee. De plus, une entente n'est pas un texte constitutionnel et les pouvoirs contenus dans l'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*²⁴² ne bénéficient donc pas des mêmes protections que les pouvoirs fiscaux des ordres de gouvernement fédéral et provincial. Le pouvoir constitutionnel ultime demeure entre les mains du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial en matière d'imposition. Les lois crie doivent être subordonnées à d'autres textes et le gouvernement n'est toujours pas protégé par la Constitution du Canada. L'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie* ne bénéficie même pas de la protection de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁴³.

Toutefois, son traitement des revenus autonomes semble approprié et devrait atteindre l'objectif de ne pas dissuader l'exercice des pouvoirs fiscaux par le gouvernement autonome. La période de transition permet de prendre adéquatement en compte les coûts inhérents à la mise en place des services gouvernementaux. Les clauses évitent aussi une mise en œuvre trop agressive par une inclusion immédiate.

²³⁹ *Id.*, Annexe C, cl. 6.

²⁴⁰ *Id.*, Annexe C, cl. 7.

²⁴¹ Précité, note 12.

²⁴² *Id.*

²⁴³ *Id.*, cl. 35.1.

2.4. ENTENTES FISCALES PARTICULIÈRES

Il existe par ailleurs des ententes fiscales particulières, c'est-à-dire des ententes fiscales qui ne font pas partie d'une entente d'autonomie gouvernementale. La plupart du temps, elles sont conclues postérieurement à des ententes d'autonomie gouvernementale, afin de compléter les pouvoirs qui s'y trouvent. Il semble important d'aborder ces ententes puisqu'elles constituent une forme d'autonomie fiscale des gouvernements autochtones. Il serait donc impossible de présenter un portrait complet de la situation actuelle sans tenir compte de celles-ci. Nous utiliserons l'exemple particulier du gouvernement du Nunatsiavut afin d'illustrer notre propos. En effet, celui-ci s'est vu accorder certains pouvoirs à la suite de revendications liées à des droits ancestraux et des revendications territoriales qui ont mené à l'*Accord sur les revendications territoriales entre les Inuits du Labrador et Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve-et-Labrador et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*²⁴⁴. Par la suite, des ententes particulières, soit l'*Accord sur l'administration et le partage de l'impôt sur le revenu des particuliers du gouvernement du Nunatsiavut*²⁴⁵ et la *Nunatsiavut Goods and Services Tax Administration Agreement*²⁴⁶ sont venues compléter les pouvoirs fiscaux du gouvernement du Nunatsiavut.

2.4.1. Relation entre les ententes particulières et les ententes de revendication ou les ententes de revendications globales

Comme dans le cas des Cris d'Eeyou Istchee, les ententes d'autonomie gouvernementale plus récentes comprennent la plupart du temps des pouvoirs de faire des lois, y compris pour des matières fiscales. Toutefois, elles comportent aussi souvent des limites, comme celle de négocier des ententes pour étendre ces pouvoirs aux allochtones ou la coordination des ententes avec les lois provinciales ou fédérales²⁴⁷. En effet, si le pouvoir accordé aux peuples autochtones est celui de lever des taxes indirectes au sens du paragraphe 92(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁴⁸, il ne s'applique que sur les terres de la Première Nation et aux membres de la Première Nation. Ainsi, les ententes particulières viennent souvent élargir le champ de compétence des gouvernements autochtones ou l'harmoniser avec celui des autres ordres de gouvernement. Il existe actuellement deux types d'ententes particulières pour les gouvernements autonomes : les ententes en vertu de la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*²⁴⁹ et les ententes concernant l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour ce dernier sujet, nous ne traiterons que des ententes avec le gouvernement fédéral.

2.4.2. Ententes particulières en matière de taxe de vente

Il existe actuellement deux mécanismes pour les Premières Nations qui souhaitent obtenir des pouvoirs d'imposition en matière de taxes de vente. D'abord, en ce qui concerne la taxe sur les produits et services fédérale, elles peuvent se prévaloir des dispositions de la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*²⁵⁰. Ensuite, en ce qui concerne les taxes de vente provinciales, elles peuvent conclure des

²⁴⁴ Signé le 22 janvier 2005 (« *Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador* »), en ligne : https://www.aandc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/al_ldc_ccl_fagr_labi_labi_1307037470583_fra.pdf. Cet accord a été mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador*, L.C. 2005, ch. 27, sanctionnée le 23 juin 2005.

²⁴⁵ Signé le 5 novembre 2005 (« *Accord sur l'impôt sur le revenu des particuliers* »).

²⁴⁶ *Nunatsiavut Goods and Services Tax Administration Agreement*, 20 août 2007.

²⁴⁷ Par exemple, *Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, précité, note 12, clauses 6.2(3) et 8.17; *Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador*, précité, note 244, clauses 20.3.1 à 20.3.3.

²⁴⁸ Précité, note 5.

²⁴⁹ Précité, note 13.

²⁵⁰ *Id.*

ententes à la pièce concernant précisément ces taxes de vente. Pour ce faire, elles peuvent passer directement par la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*²⁵¹ si le gouvernement provincial y consent.

2.4.2.1. Taxe sur les produits et services des premières nations

Tel qu'il a été mentionné ci-dessus, la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*²⁵² s'applique aux gouvernements autonomes qui veulent y participer et aux gouvernements autochtones régis par la *Loi sur les Indiens*²⁵³. Elle délègue les pouvoirs suivants aux Premières Nations inscrites à l'annexe 1 de la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations* :

« 4(1) Sous réserve du présent article, le corps dirigeant d'une première nation dont le nom figure à l'annexe 1 et qui est soit une bande, soit une première nation dont le pouvoir d'édicter des textes législatifs a été reconnu ou conféré par une autre loi fédérale ou par un accord mis en vigueur par une autre loi fédérale, peut édicter un texte législatif imposant :

- a) une taxe relative aux fournitures taxables effectuées sur les terres de la première nation;
- b) une taxe relative au transfert de biens meubles corporels sur les terres de la première nation depuis un endroit au Canada;
- c) une taxe relative aux fournitures taxables importées effectuées sur les terres de la première nation²⁵⁴. »

Essentiellement, la taxe est payable à l'achat ou à la location de tout produit taxable sur les terres de la Première Nation qui adopte une loi à cet effet. Une fourniture sur les terres est définie selon la partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise*²⁵⁵; ce sont donc essentiellement les mêmes règles que celles qui déterminent dans quelle province un bien est taxable. Afin de déterminer si une fourniture est effectuée sur les terres, il ne faut pas tenir compte de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*²⁵⁶. Les « fournitures taxables importées » effectuées sur les terres de réserve sont quant à elles définies par renvoi à l'article 217 de la partie IX L.T.A.²⁵⁷ Le montant de taxe qui peut être imposé par la Première Nation ne peut pas dépasser le taux établi au paragraphe 165(1) L.T.A.²⁵⁸, soit le taux de taxe sur les produits et services imposé par le gouvernement fédéral²⁵⁹. Le gouvernement du Canada perçoit et administre les taxes pour les Premières Nations participantes et leur fait une remise des montants qui leur sont dus selon la formule déterminée dans la *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*²⁶⁰. La taxe sur les produits et services est payable par tous, y compris les Indiens inscrits²⁶¹. L'Agence du revenu du Canada publie des avis lorsque des accords sont conclus avec des Premières Nations afin d'informer les

²⁵¹ *Id.*

²⁵² *Id.*

²⁵³ *Id.*, par. 4(1).

²⁵⁴ *Id.*

²⁵⁵ L.R.C. (1985), ch. E-15 (« L.T.A. »).

²⁵⁶ *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*, précité, note 13, par. 4(2).

²⁵⁷ *Id.*, par. 4(4).

²⁵⁸ Précité, note 255.

²⁵⁹ *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*, précité, note 13, par. 4(8).

²⁶⁰ *Id.*, art. 5.

²⁶¹ *Id.*, art. 3.

contribuables de l'imposition d'une taxe sur les produits et services des Premières Nations (« TPSPN »)²⁶². Selon le gouvernement du Canada, 26 gouvernements autochtones avaient un accord de TPSPN en février 2014, ce qui leur rapportait 11 millions de dollars par année²⁶³.

Le gouvernement du Nunatsiavut a conclu un accord en matière de taxes de vente avec le gouvernement du Canada. En 2006, il a adopté le *Nunatsiavut GST Act*²⁶⁴, puisqu'il possédait ce pouvoir en vertu de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuits*²⁶⁵. Toutefois, sa loi ne pouvait pas limiter les pouvoirs d'imposition des provinces et du gouvernement fédéral²⁶⁶. Ainsi, le *Nunatsiavut Goods and Services Tax Administration Agreement*²⁶⁷ vise non seulement à conclure des ententes pour que le gouvernement fédéral administre la taxe prévue au *Nunatsiavut GST Act*²⁶⁸, mais étend également sa portée²⁶⁹. La Première Nation y obtient le droit d'imposer sa taxe de vente aux personnes autres que les Inuits au sens de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuits*²⁷⁰. Ainsi, la taxe demeure assujettie à des limites territoriales, mais elle s'applique désormais aux Autochtones et aux Allochtones. Toutefois, le gouvernement du Canada conserve une partie de la taxe à la consommation²⁷¹. L'assiette fiscale n'appartient donc pas entièrement au gouvernement du Nunatsiavut.

2.4.2.2. Ententes avec les provinces

La *Loi concernant la taxe sur les produits et services des premières nations*²⁷² permet également aux gouvernements autonomes de conclure une entente avec les provinces afin de partager la taxe de vente provinciale. Évidemment, les provinces n'ont aucune obligation d'utiliser ce mécanisme et pourraient très bien conclure leurs propres ententes avec les Premières Nations. Les ententes établies avec les provinces ont préséance sur les exemptions fiscales prévues à l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*²⁷³, comme les ententes avec le gouvernement fédéral. La loi prévoit ce qui suit :

« Le conseil de bande dont le nom figure à l'annexe 2 peut édicter un texte législatif qui impose une taxe de vente directe, ainsi que toute autre somme dont le paiement peut être exigé relativement à l'imposition de cette taxe, dans les limites des réserves de la bande — dont le nom ou la description figure à cette annexe en regard du nom du conseil — qui sont situées dans la province visée dont le nom figure à cette annexe en regard du nom du conseil²⁷⁴. »

²⁶² Voir par exemple : AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Avis sur la TPS/TVH*, n° 223, « Le gouvernement du Nunatsiavut impose maintenant la taxe sur les produits et services des Premières Nations (TPSPN) », septembre 2007, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/publications/notice223.html>.

²⁶³ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fiche d'information — Imposition par les gouvernements autochtones*, précité, note 14.

²⁶⁴ *Nunatsiavut GST Act, 2006* (CIL 31-12-2012 N-8).

²⁶⁵ *Nunatsiavut Goods and Services Tax Administration Agreement*, précité, note 246, cl. 20.0.1.

²⁶⁶ *Id.*, cl. 20.2.3.

²⁶⁷ *Id.*

²⁶⁸ Précité, note 264.

²⁶⁹ *Nunatsiavut Goods and Services Tax Administration Agreement*, précité, note 246, préambule, cl. 4 et 5.

²⁷⁰ *Id.*, cl. 4.

²⁷¹ *Id.*, cl. 19 et Annexe B.

²⁷² Précité, note 13.

²⁷³ *Id.*, par. 18(1).

²⁷⁴ *Id.*, par. 23(1).

Seules trois provinces ont conclu une entente de ce genre pour le moment, soit le Manitoba, la Saskatchewan et le Québec²⁷⁵.

2.4.3. Ententes particulières en matière d'impôt sur le revenu

En plus des ententes en matière de taxes de vente, les Premières Nations autonomes peuvent également conclure des ententes en matière d'impôt sur le revenu. Comme pour les taxes de vente, ces ententes visent à élargir le champ de compétence des Premières Nations aux autochtones ou à accorder l'administration de l'impôt sur le revenu aux autorités fédérales.

2.4.3.1. Impôt sur le revenu des particuliers

Selon le gouvernement du Canada, 14 gouvernements autochtones autonomes perçoivent actuellement de l'impôt sur le revenu des particuliers en vertu d'une entente²⁷⁶. Les ententes permettent au gouvernement autochtone de percevoir l'impôt sur le revenu auprès des particuliers autochtones et des résidents autochtones²⁷⁷. Le gouvernement fédéral offre un abattement d'impôt fédéral à ces particuliers afin qu'il n'y ait pas de double imposition pour les résidents autochtones²⁷⁸. Le gouvernement fédéral indiquait que, selon les données à jour en février 2014, les revenus générés par ces ententes totalisaient 18 millions de dollars annuellement²⁷⁹.

Le gouvernement du Nunatsiavut a conclu une entente concernant l'impôt sur le revenu des particuliers avec le gouvernement du Canada, soit l'*Accord sur l'administration et le partage de l'impôt sur le revenu des particuliers du gouvernement du Nunatsiavut*²⁸⁰. Le Canada s'y engage à être un agent du gouvernement du Nunatsiavut pour l'administration et la mise en œuvre de sa loi fiscale²⁸¹. Il laisse 95 % du champ d'imposition au gouvernement du Nunatsiavut pour un individu vivant sur ses terres ou dans la communauté au 31 décembre de chaque année²⁸². L'abattement offert par le gouvernement fédéral se calcule de la façon suivante :

« The nunatsiavut Government shall, in respect of each Year to which this agreement applies, impose an income tax in the following manner:

(a) in the case of an individual who resides within Labrador Inuit Lands or within an Inuit Community on the last day of the year in respect of which income tax is imposed and who only has income earned in the year in Newfoundland and Labrador, Income tax shall be 95% of the Federal tax payable by that individual for the year; and

(b) in the case of an individual who resides within Labrador Inuit Lands or within an Inuit Community on the last day of the Year in respect of which income tax is imposed and who has income for the year other than income earned in the year in Newfoundland and Labrador, Income tax shall be 95% of the Federal tax payable by that individual for the Year, the product of which is multiplied by the ratio of the individual's income earned in the year in Newfoundland and Labrador to the individual's income for the year²⁸³. »

²⁷⁵ *Id.*, annexe 2.

²⁷⁶ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Fiche d'information — Imposition par les gouvernements autochtones*, précité, note 14.

²⁷⁷ *Id.*

²⁷⁸ *Id.*

²⁷⁹ *Id.*

²⁸⁰ *Accord sur l'impôt sur le revenu des particuliers*, précité, note 245.

²⁸¹ *Id.*, cl. 2.

²⁸² *Id.*, cl. 3.

²⁸³ *Id.*, cl. 4.

Le Canada fait des remises au gouvernement du Nunatsiavut comme il le fait pour les provinces en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*²⁸⁴. Ainsi, le gouvernement du Nunatsiavut a une base d'imposition encore plus importante, ce qui lui permet d'augmenter les revenus qu'il produit sur une base autonome pour financer ses services.

2.4.3.2. Impôt sur le revenu des sociétés

Il n'existe pas, pour l'instant, d'ententes particulières pour l'impôt sur le revenu des sociétés. Nous croyons que de telles ententes seraient sans aucun doute pertinentes dans l'avenir et pourraient contribuer à l'autonomie fiscale des Premières Nations. Sans l'existence d'ententes de ce type, les Premières Nations ne peuvent pas tirer le maximum de l'activité économique allochtone exercée dans les réserves.

²⁸⁴ *Id.*, cl. 9.

3. ENJEUX ET PISTES DE RÉFLEXION

Étant donné ce qui précède, nous soulignons qu'il subsiste plusieurs enjeux qui ne font toujours pas l'objet d'une réponse définitive dans les ententes d'autonomie gouvernementale actuellement en vigueur. Il convient de noter que certains de ces enjeux ont des solutions simples, mais que d'autres sont extrêmement complexes. Dans la plupart des cas, il s'agit de concilier l'objectif de relier l'imposition aux services reçus par les individus et celui de garantir une assiette fiscale suffisante aux gouvernements autonomes. Malheureusement, il est souvent difficile de concilier ces deux objectifs en raison de l'inflexibilité du gouvernement du Canada lors de la négociation de ces ententes, ainsi que des difficultés liées aux revenus autonomes.

3.1. EXIGENCES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL COMMUNES À TOUTES LES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Une des principales critiques concernant les ententes d'autonomie gouvernementale est que ces ententes n'ont pas la flexibilité requise afin d'accommoder la multitude de Premières Nations présentes au Canada. *L'Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*²⁸⁵ contient plusieurs exigences du gouvernement du Canada afin de permettre des ententes à ce sujet :

« Les gouvernements autochtones qui exercent des pouvoirs législatifs doivent établir :

- un processus législatif clair et transparent;
- des mécanismes transparents de proclamation en vigueur de leurs règles de droit;
- des procédures d'avis et de publication de leurs règles de droit;
- des procédures de contestation de leurs règles de droit et autres décisions.

Les institutions autochtones qui exercent des pouvoirs doivent :

- veiller à ce que les mécanismes décisionnels essentiels à l'exercice de leurs rôles fondamentaux soient ouverts et transparents;
- veiller à ce que leurs clients puissent se procurer facilement l'information concernant les politiques administratives et les normes qu'elles appliquent;
- établir, s'il y a lieu, une procédure de contrôle administratif, y compris des mécanismes d'appel.

Doivent également être établis des mécanismes visant à garantir la responsabilité administrative et financière des gouvernements et institutions devant leurs membres et leurs clients. Ces mécanismes doivent être au moins aussi rigoureux que ceux qui sont appliqués par les autres gouvernements et institutions de taille comparable. De tels mécanismes doivent respecter les principes relatifs à la transparence, à la communication de l'information et à l'existence de recours.

Les registres et états financiers doivent être tenus et préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus à l'égard des gouvernements et institutions de taille comparable. En outre, des comptes publics doivent être préparés et mis à la disposition des personnes désirant les consulter. De plus, une disposition doit prévoir la tenue de vérifications publiques annuelles des dépenses.

Les gouvernements et institutions autochtones doivent également rendre compte au Parlement des fonds qui leur sont versés par le gouvernement fédéral en application des ententes en matière

²⁸⁵ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Approche fédérale sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale*, précité, note 15.

d'autonomie gouvernementale. De façon plus particulière, les ententes de financement doivent prévoir un mécanisme autorisant le Parlement à vérifier dans quelle mesure les fonds publics ont contribué à la réalisation des objectifs à l'égard desquels ils avaient été votés.

Les gouvernements et institutions autochtones doivent établir des règles régissant les conflits d'intérêts, et ce, tant pour leurs représentants élus que pour leurs représentants nommés. De façon plus particulière, ces règles doivent faire en sorte que les services où il y a possibilité de réaliser des gains financiers sont exploités de façon indépendante des représentants élus et nommés²⁸⁶. »

De telles exigences démontrent que le gouvernement fédéral n'a toujours pas compris l'enjeu fondamental de ces négociations : les gouvernements des Premières Nations veulent une autonomie complète. Comment prétendre que l'autonomie est réelle alors qu'il y a une exigence de rendre compte au gouvernement fédéral des fonds qu'il verse?

Un parallèle avec les sommes reçues par les provinces de la part du gouvernement fédéral semble particulièrement pertinent, puisque le traitement devrait en principe être le même. Les provinces qui reçoivent des sommes du gouvernement fédéral ont déjà dû remplir certains critères afin de bénéficier du « pouvoir de dépenser » du fédéral, mais ces transferts sont désormais calculés en vertu de formules qui n'obligent pas le gouvernement provincial à rendre compte au gouvernement fédéral²⁸⁷. En revanche, le gouvernement fédéral continue d'accorder certaines sommes sur des bases conditionnelles dans des champs de compétence provinciaux. Selon certains auteurs, ces dépenses conditionnelles fragilisent l'autonomie des provinces²⁸⁸, alors même que la majorité des transferts ne sont plus soumis à une obligation de rendre compte au gouvernement fédéral. Les exigences pour les provinces sont donc beaucoup moins invasives que les conditions imposées aux gouvernements autochtones, mais elles peuvent quand même être considérées comme problématiques. Il est difficile de croire que des sommes soumises à des conditions de transferts encore plus strictes favoriseraient l'atteinte d'une autonomie gouvernementale réelle.

De plus, les exigences du gouvernement fédéral en termes de reddition de compte ne laissent aucune flexibilité pour les Premières Nations qui voudraient inclure une composante plus traditionnelle dans leurs gouvernements autonomes. Plusieurs systèmes précoloniaux reposaient sur une redistribution de richesse informelle entre les membres d'une communauté²⁸⁹. Les exigences du gouvernement fédéral ne laissent aucune place à ce type de système fiscal au sein des gouvernements autonomes. Bien que nous comprenions l'objectif du gouvernement fédéral, qui est de s'assurer de la bonne utilisation des sommes, nous soutenons qu'un tel pouvoir de contrôle n'est plus du ressort du gouvernement fédéral une fois que l'autonomie gouvernementale est accordée à une Première Nation. Il devrait revenir aux électeurs des gouvernements autochtones de décider à quelle reddition de compte ils s'attendent de la part de leur gouvernement et quelles exigences procédurales ils souhaitent. Sinon, l'indépendance fiscale ne sera jamais réellement atteinte.

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ H. BRUN, E. BROUILLET et G. TREMBLAY, précité, note 31; *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. (1985), ch. F-8.

²⁸⁸ H. BRUN, E. BROUILLET et G. TREMBLAY, précité, note 31, p. 446.

²⁸⁹ J. HOPKINS, précité, note 54, p. 8.

3.2. ENJEU DES REVENUS AUTONOMES

La question des revenus autonomes doit faire l'objet d'une réflexion plus poussée. La position actuelle du gouvernement fédéral est que la capacité de générer des revenus autonomes doit obligatoirement être accompagnée d'une diminution éventuelle des transferts fédéraux. Or, il ne faut pas que les questions fiscales aient un effet dissuasif sur les Premières Nations qui voudraient retrouver leur autonomie gouvernementale. Une politique fiscale fédérale trop agressive pourrait décourager certaines Premières Nations vivant dans des conditions plus difficiles, de s'autogouverner par peur de perdre des sources de financement.

La question de l'équilibre entre les transferts fédéraux et l'autonomie fiscale est épineuse et sans aucun doute polarisante. D'une part, il est tout à fait logique qu'en laissant un champ fiscal libre aux gouvernements des Premières Nations, le gouvernement fédéral veuille compenser cette perte de recettes en offrant moins de services. D'autre part, plusieurs éléments complexes rendent une logique aussi simpliste indéfendable dans un contexte autochtone. L'atteinte d'une qualité de vie des peuples autochtones similaire à celle des autres Canadiens doit absolument être prise en compte dans les réflexions concernant les revenus autonomes. En diminuant les revenus des gouvernements autochtones alors que beaucoup de communautés vivent encore dans des conditions de vie problématiques, il semble que la délégation d'un champ fiscal serait plutôt un cadeau empoisonné si les Premières Nations doivent également prendre le poids de rectifier plusieurs années de problèmes sociaux et économiques à même les revenus générés.

De plus, la réduction des transferts fédéraux ne tient pas compte de l'énormité de la tâche qui attend une Première Nation qui voudrait mettre en place un gouvernement. La plupart d'entre elles ont un conseil de bande comme seul organisme gouvernemental. Lorsque les pouvoirs gouvernementaux des Premières Nations sont élargis, les services qu'elles doivent offrir le sont également. Or, la plupart ne possèdent pas d'institution gouvernementale possédant de l'expérience en la matière ou de fonctionnaires. Elles ne possèdent pas de systèmes informatiques gouvernementaux ni de système central de gouvernement. Pour certaines de ces communautés, c'est l'ensemble d'un gouvernement qui doit être créé : services de police, services juridiques et de rédaction des lois, services d'infrastructures, de santé, de logement, services sociaux et de protection de la jeunesse. Les champs à couvrir sont nombreux et complexes. La plupart couvrent également des territoires beaucoup plus restreints que ceux couverts par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement provincial; elles n'ont donc pas la possibilité de faire une économie d'échelle sur l'utilisation des ressources gouvernementales. Ainsi, nous soutenons que toute entente d'autonomie gouvernementale qui a un objectif réel d'indépendance fiscale doit tenir compte de cette réalité. Sinon, l'objectif de gouvernements complètement indépendants et fonctionnels est impossible à atteindre. Une réduction des transferts fédéraux sans tenir compte de ces coûts supplémentaires mènerait à des problématiques similaires à celles vécues par les Cris et les Naskapis lors de la mise en place de leur structure gouvernementale. D'ailleurs, *l'Entente sur la gouvernance de la Nation cri*²⁹⁰ apporte une certaine solution en cette matière en laissant une période de plusieurs années avant d'envisager de tenir compte des revenus autonomes dans le calcul des transferts fédéraux, en plus de prévoir une prise en compte graduelle de ces revenus.

D'ailleurs, nous ne pouvons pas plus soutenir l'autre extrême qui voudrait que les revenus autonomes ne réduisent en aucun cas les transferts fédéraux. Les ententes d'autonomie gouvernementale délèguent des

²⁹⁰ Précité, note 12.

champs fiscaux aux Premières Nations afin de leur permettre de générer les revenus nécessaires à l'offre de services gouvernementaux de base. Ce sont les mêmes champs fiscaux que ceux dont disposent les autres ordres de gouvernement. Lorsque les obstacles financiers initiaux de mise en place des services seront surmontés, les gouvernements autochtones devraient fonctionner sur la base d'un budget et utiliser les champs fiscaux qui leur sont délégués afin de produire les revenus nécessaires. Le propre des ententes d'autonomie gouvernementale est de parvenir à une entente concernant les éléments essentiels à l'existence d'un gouvernement autochtone. Les Premières Nations ne sont donc pas restreintes dans leurs demandes et peuvent tenter d'obtenir autant de champs fiscaux qu'il leur faut pour financer les services de base de leurs gouvernements. Ce faisant, il est clair que la partie des transferts et dépenses du gouvernement fédéral qui viseraient à offrir ces mêmes services devrait être réduite. Toute autre proposition remettrait en question la pertinence d'un pouvoir fiscal dont le propre est de financer des dépenses.

3.3. DÉFINITION JURIDIQUE DES SOMMES TRANSFÉRÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Il est évident que les transferts des autres ordres de gouvernement (fédéral et provincial) ne cesseront pas avec l'obtention de l'autonomie gouvernementale. Les revenus générés par les gouvernements autochtones ne sont simplement pas suffisants par rapport aux coûts engendrés et le potentiel de revenus autonomes est souvent limité. Il importe donc de redéfinir la nature juridique des paiements faits aux Premières Nations, comme le recommandait dès 1996 la Commission royale sur les peuples autochtones²⁹¹. Actuellement, les gouvernements autochtones dépendent d'un financement arbitraire qui varie annuellement, sauf si des ententes de financement à plus long terme sont négociées²⁹². Les ententes de financement ne sont jamais perpétuelles²⁹³. Les Premières Nations ont d'ailleurs souvent indiqué qu'elles se trouvaient en position désavantageuse, puisqu'elles devaient négocier en fin d'année sous beaucoup de pression et se trouvaient donc forcées d'accepter des sommes moindres que celles dont elles auraient besoin d'obtenir²⁹⁴.

Les sommes reçues par les gouvernements autochtones doivent refléter une relation égalitaire entre les gouvernements et bénéficier d'une protection juridique minimale. Actuellement, la relation financière entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations ne promeut pas l'autonomie gouvernementale. La Commission royale recommandait qu'une modification constitutionnelle soit faite afin de prévoir des paiements de péréquation aux gouvernements autochtones²⁹⁵. L'objectif de la péréquation est aujourd'hui inscrit au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* en ce qui concerne les gouvernements provinciaux :

« Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable. »

²⁹¹ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, précité, note 46, section 4.3.

²⁹² COMMISSION CRIE-NASKAPIE, précité, note 100; GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative*, précité, note 6.

²⁹³ GOUVERNEMENT DU CANADA, *Politique financière collaborative*, précité, note 6.

²⁹⁴ *Rapport de la Commission crie-naskapie 2004*, p. 5.

²⁹⁵ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, précité, note 46, section 2.4.

Ce même objectif devrait être appliqué au financement des gouvernements autonomes autochtones. Si les gouvernements autochtones bénéficiaient aussi d'une protection constitutionnelle de paiements de péréquation, ce pourrait être extrêmement bénéfique dans leur recherche d'autonomie gouvernementale.

Dans l'optique où les ententes d'autonomie gouvernementale des Autochtones visent une réelle indépendance, il est essentiel que la politique fiscale, y compris le financement des gouvernements autochtones, permette cette indépendance. Les gouvernements autochtones ne doivent pas continuer de négocier des ententes avec un ordre de gouvernement (fédéral notamment) qui est dans une position de force par rapport à eux et les lois devraient être modifiées afin de leur donner les outils nécessaires pour négocier dans une relation d'égalité.

3.4. NÉCESSITÉ D'UNE ENTENTE POUR EXERCER L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Nous nous demandons par ailleurs si une Première Nation doit conclure une entente d'autonomie gouvernementale afin d'exercer son indépendance fiscale hors du cadre de la *Loi sur les indiens*²⁹⁶ et de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*²⁹⁷. En effet, puisque le droit à l'autonomie gouvernementale est protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁹⁸, il s'agit d'un droit inhérent des peuples autochtones. Ce faisant, tout peuple autochtone pourrait exercer ce droit ancestral et la Couronne ne pourrait empiéter sur celui-ci que si elle respecte les critères de l'arrêt *Sparrow*²⁹⁹. Cette proposition a déjà été avancée par certains auteurs concernant le concept large d'autonomie gouvernementale³⁰⁰.

En raison de l'interprétation restrictive que les tribunaux ont faite historiquement de la notion d'autonomie gouvernementale, nous croyons que l'exercice de légiférer hors du cadre juridique actuel serait risqué. La Première Nation qui souhaiterait exercer des pouvoirs fiscaux qui ne font pas l'objet d'une entente ou qui ne lui sont pas délégués par ailleurs devrait convaincre les tribunaux que le droit à l'autonomie gouvernementale protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a une composante fiscale inhérente qui bénéficie de la même protection. La proposition est audacieuse puisque la Première Nation en question devrait prouver qu'historiquement elle exerçait un pouvoir fiscal sur ses terres.

Tel qu'il a été exposé à la section 2.1. du présent texte, il n'existe pas de jurisprudence favorable à cette position. Nous sommes particulièrement préoccupée par le fait que les tribunaux pourraient juger qu'une Première Nation n'exerçait pas historiquement un type de fiscalité particulier et lui refuser le droit global de légiférer sur les questions fiscales, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Bande Indienne de l'Acadie*³⁰¹ examinée à la section 2.1. De plus, la preuve du type de fiscalité qui existait avant l'arrivée des Européens pourrait être difficile à obtenir. C'est d'ailleurs ce qui a fait défaut dans les causes que nous avons recensées concernant la fiscalité comme droit éventuellement protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*³⁰². Toutefois, la Première Nation qui parviendrait à convaincre la Cour suprême du Canada à ce sujet réussirait à montrer par le fait même que les

²⁹⁶ Précité, note 1.

²⁹⁷ Précité, note 8.

²⁹⁸ Précité, note 10.

²⁹⁹ Précité, note 20.

³⁰⁰ S. GRAMMOND, précité, note 19.

³⁰¹ Précité, note 37.

³⁰² Précité, note 10.

différentes lois régissant les Premières Nations, notamment la *Loi sur les Indiens*³⁰³, constitueraient une atteinte au droit des gouvernements autochtones d'adopter les lois fiscales qui leur conviennent.

Mais il est probable que la Couronne réussirait à se décharger de son fardeau de montrer que l'atteinte à ce droit est justifiée. Les limites imposées aux Premières Nations en matière fiscale tirent leur source du partage de compétences contenu dans la Constitution du Canada. En effet, les articles 91 et 92 de La *Loi constitutionnelle de 1867*³⁰⁴ attribuent l'entièreté de l'assiette fiscale au Parlement fédéral et aux législatures provinciales. Le Parlement fédéral délègue donc ce qu'il juge pertinent aux gouvernements des Premières Nations, tout en demeurant prêt à négocier plus d'autonomie fiscale au cas par cas.

Il est fascinant de constater que, après des décennies d'insatisfaction fiscale, aucune Première Nation n'ait encore tenté cet argument devant les tribunaux concernant l'impôt sur le revenu. Nous croyons inévitable que cela se produise dans les prochaines années étant donné la difficulté qu'ont les communautés autochtones à conclure des ententes avec le gouvernement fédéral.

³⁰³ Précité, note 1.

³⁰⁴ Précité, note 5.

CONCLUSION

Il est clair que le régime fiscal créé par les ententes d'autonomie gouvernementale est une amélioration considérable de l'autonomie fiscale par rapport aux dispositions de la *Loi sur les Indiens*³⁰⁵ et de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*³⁰⁶. Toutefois, il semble que l'autonomie fiscale soit loin d'être pleinement acquise, même pour les gouvernements autochtones autonomes. Il existe une multitude d'enjeux et de questions en suspens qui font en sorte que l'autonomie fiscale n'est tout simplement pas aussi avancée que l'autonomie gouvernementale. Nous sommes en particulier préoccupée par le fait que les ententes sur l'autonomie gouvernementale sont constamment limitatives sur le plan fiscal. Cela place les gouvernements autochtones dans une position où ils doivent continuellement négocier plus d'autonomie fiscale, à rapports inégaux, puisqu'ils ne sont jamais détenteurs du plein pouvoir.

Notre ultime conclusion est qu'il faut retourner aux recommandations du rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones qui était véritablement visionnaire au sujet des pouvoirs fiscaux. Tel qu'il est résumé par l'Institut sur la gouvernance, elle recommandait l'atteinte de cinq objectifs :

- 1) Autonomie;
- 2) Équité;
- 3) Efficience;
- 4) Responsabilité;
- 5) Harmonisation des champs fiscaux³⁰⁷.

La Commission royale envisageait que les peuples autochtones soient traités comme des provinces sur le plan fiscal et croyait qu'ils devraient bénéficier de paiements de péréquation³⁰⁸. Elle recommandait que les gouvernements autochtones puissent imposer leur propre régime fiscal pour l'ensemble des sources de revenus potentielles³⁰⁹. Elle recommandait également que dans le cas où les autres ordres de gouvernement fourniraient certains services aux gouvernements autochtones, il y ait paiement par un déboursé plutôt que par l'abandon d'une partie de l'assiette fiscale aux autres ordres de gouvernement³¹⁰. Force est de constater qu'aucune de ces recommandations n'a été mise en place 25 ans plus tard. Les ententes d'autonomie gouvernementale sont encore loin de ces objectifs louables et il serait grand temps que l'approche du gouvernement fédéral dans les négociations soit revue afin de réellement permettre l'autonomie fiscale.

³⁰⁵ Précité, note 1.

³⁰⁶ Précité, note 8.

³⁰⁷ THE INSTITUTE ON GOVERNANCE, précité, note 77, p. 10.

³⁰⁸ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, précité, note 46, section 2.4.

³⁰⁹ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Rapport, octobre 1996, vol. 2, « Une relation à redéfinir », p. 394.

³¹⁰ *Id.*, p. 395.