



**La représentation politique des Premières Nations du Québec**

Présenté par

Audrée Ross

Boursière stagiaire 2013-2014

Fondation Jean-Charles Bonenfant

Assemblée nationale du Québec

Juin 2014

## **Sommaire**

Le présent essai aborde la représentation politique des Premières Nations du Québec, en s'intéressant plus spécifiquement à leur représentation institutionnelle. Il s'agit d'une analyse qualitative de l'organisation et de l'influence de cette représentation politique, par le biais de deux canaux d'influence pour les Premières Nations. Un premier canal d'influence, indirect, se matérialise à travers les représentations que fait l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) auprès de l'Assemblée nationale du Québec. Un second canal d'influence, direct cette fois, se traduit par la présence des Premières Nations au sein du Parlement québécois. Cet essai repose sur sept entrevues réalisées auprès de représentants autochtones et de parlementaires québécois. Loin de vouloir fournir une analyse exhaustive ou scientifique de la représentation politique autochtone, cet essai cherche plutôt à dégager des pistes de réflexion pour les acteurs en place, afin de permettre aux Premières Nations de bénéficier d'une plus grande participation à l'élaboration de la législation, et ultimement, à une meilleure autodétermination.

## **Remerciements**

Je ne pourrais passer sous silence toute ma gratitude à l'endroit de Christian Blais, qui m'a soutenue pour une seconde fois dans la rédaction d'un travail réalisé à l'intérieur d'un stage parlementaire à l'Assemblée nationale. Encore une fois, son appui et son enthousiasme contagieux m'ont poussée à oser travailler sur un sujet qui n'est pas encore bien défriché par la littérature scientifique. Également, je voudrais adresser mes remerciements les plus sincères à mes précieux collègues, Anaïs, Isabelle, Joël et Alexandre qui ont pris le temps de me donner leurs commentaires à chacun de nos ateliers de travail, me permettant ainsi de bonifier ma réflexion. Je désire aussi remercier Luc Ferland, Geoffrey Kelley, Françoise David et Gérard Deltell qui ont accepté de partager si gentiment avec moi leurs opinions sur ce sujet qui me passionne. Je remercie aussi Valérie Bourdeau, bibliothécaire de l'Assemblée nationale, pour son soutien tout au long de mes recherches. Enfin, je tiens à remercier chaleureusement Konrad Sioui et Ghislain Picard. Ces derniers ont pris le temps de m'accorder de longues entrevues, aussi enrichissantes qu'inoubliables, et sans lesquelles cet essai n'aurait pu voir le jour.

## Tables des matières

<b>Sommaire</b> .....	2
<b>Remerciements</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	5
Méthodologie.....	8
<b>Section I: L'APNQL et sa participation à la vie politique et parlementaire du Québec</b> .....	9
1.1 Pendant les périodes électorales.....	13
1.2 Pendant les législatures.....	17
1.3 Les parlementaires québécois et leur relation avec l'APNQL.....	19
1.4 Le canal d'influence indirect.....	25
<b>Section II : Des Autochtones au Parlement</b> .....	25
2.1 Les politiciens autochtones .....	28
2.2 Une représentation parlementaire garantie aux Premières Nations?.....	31
2.3 Le canal d'influence direct.....	35
2.4 La mise en place d'une structure de dialogue commune : la voie de l'avenir ?.....	35
<b>Conclusion</b> .....	38
Annexe I – Quinze principes de la résolution de 1985 .....	41
Annexe II- Entrevues.....	43
Annexe III – Questionnaire des entrevues .....	44
<b>Bibliographie</b> .....	47

## Introduction

Les Premières Nations du Québec ne forment pas un groupe de la société comme les autres. Formé par plus de 100 000 individus, il ne peut être comparé à celui des immigrants, ou encore aux minorités anglophones de la province. Parce qu'il s'agit de communautés qui existaient avant la colonisation des Européens, les enjeux qui les concernent doivent être abordés avec une tout autre approche par les hommes et les femmes politiques.

Ces nations possèdent un certain héritage commun et partagent plusieurs traits culturels historiques. Néanmoins, les Premières Nations du Québec et du Canada sont loin de former une « entité monolithique » avec laquelle l'État peut transiger directement et aisément (Gélinas, 2013 : 55). Les disparités existant sur les plans ethnique, culturel et socio-économique entre chaque communauté ont toujours fait de la réalité autochtone canadienne, un phénomène bien complexe (Gélinas, 2013 : 55). Au Québec, certaines Premières Nations utilisent principalement l'anglais alors que d'autres utilisent davantage le français, en plus de leurs langues autochtones. Dans son ensemble, cette diversité « explique [...] la difficulté historique à regrouper politiquement l'ensemble des nations [autochtones] », ce qui a pour effet de complexifier une « mobilisation derrière un discours et des objectifs communs » (Gélinas, 2013 : 55).

Fort de ce constat, il est intéressant d'explorer la représentation politique des Premières Nations dans son contexte québécois. Ces dernières disposent évidemment d'une multitude de moyens pour faire valoir leurs intérêts et participer à la démocratie québécoise. Pour ne donner que quelques exemples, on peut penser à leur participation à certains mouvements politiques comme *Idle no more*, ou bien à leur utilisation croissante des médias sociaux, ou même aux activités menées dans un contexte plus conflictuel, comme les manifestations ou les blocages de routes. Notre propos se concentrera sur la représentation politique institutionnalisée des Premières Nations, c'est-à-dire celle qui se réalise à l'intérieur d'une structure formelle.

D'une part, on constate qu'actuellement, aucun député n'est d'origine autochtone à l'Assemblée nationale du Québec. D'autre part, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) est l'organisation représentative autochtone qui a pour mandat la représentation politique des aspirations et des intérêts des communautés des Premières Nations de la province. Nous supposons que les Premières Nations ont deux options devant elles : intégrer le système politique québécois ou s'en désengager pour s'investir dans d'autres structures démocratiques autochtones. Ces options seront nos deux canaux d'influence politique. Un premier canal d'influence indirect (Josefsen, 2010 : 15), serait le fait pour un membre des Premières Nations d'être élu ou actif au sein de ses propres organisations représentatives (l'APNQL), et de travailler à la représentation de ses intérêts auprès de l'Assemblée nationale. Un second canal, d'influence directe cette fois (Josefsen, 2010 :8), serait le fait pour un membre des Premières Nations, de chercher à se présenter et d'être élu comme député à l'Assemblée nationale du Québec. Ces canaux forment nos principaux angles d'analyse de la représentation politique des Premières Nations du Québec.

Plusieurs questions de recherche construisent notre problématique. Qui, des députés québécois ou de l'APNQL, réalise la représentation politique effective des Premières Nations du Québec ? Comment l'APNQL fait-elle valoir ses intérêts auprès de l'Assemblée nationale? Quelle est son influence véritable sur les projets de loi? Comment les représentants autochtones et les députés québécois interagissent-ils entre eux et comment se perçoivent-ils mutuellement? Quels sont les résultats de leur collaboration ? Est-ce que la présence de quelques députés autochtones pourrait changer cette collaboration? Quel canal d'influence politique s'avère le plus efficace ? Et ultimement, comment les intérêts des Premières Nations pourraient être mieux pris en compte durant le processus législatif ?

Cet essai explorera la représentation politique des Premières Nations du Québec en tenant pour acquis qu'elle est principalement réalisée par l'APNQL, et donc par le biais de ce canal d'influence indirect. Du même coup, cela suggère que les élus de l'Assemblée nationale ne représentent pas encore les intérêts et les préoccupations des Premières Nations, mais que cela pourrait changer si le parlement québécois se dotait de moyens pour augmenter la députation autochtone ou si un changement institutionnel pouvait mettre en place une participation systématique et permanente des Premières Nations dans le processus législatif.

Nous débuterons par l'analyse des actions entreprises par l'APNQL en période électorale et durant les législatures. Nous verrons par la suite comment les parlementaires québécois perçoivent les activités de l'APNQL et de quelle influence elle peut se prévaloir sur les projets de loi. Pour continuer, nous approfondirons le thème de la représentation des Autochtones au Parlement dans une seconde section. Il sera notamment question de l'expérience d'Alexis Wawanoloath, ancien député autochtone d'Abitibi-Est et de la représentation parlementaire garantie aux Premières Nations. Enfin, nous conclurons avec l'idée d'une structure de dialogue commune comme alternative à la faible représentation des Premières Nations à l'Assemblée nationale du Québec.

## Méthodologie

La représentation politique des Premières Nations est un thème qui n'a pas encore été bien étudié par la littérature scientifique, encore moins dans son contexte québécois. L'originalité du sujet de cet essai a rendu nécessaire la réalisation d'entrevues afin d'en enrichir son contenu. Le présent travail repose donc sur sept entretiens semi-dirigés, qui ont tous été menés avant la tenue des élections du 7 avril 2014. L'essai n'étudie pas une période de temps spécifique, sauf lorsqu'il sera question de la participation de l'APNQL aux dernières élections québécoises, qui seront celles de 2012. Nos deux principaux concepts sont la représentation politique et son influence, directe et indirecte.

Trois échantillons ont été choisis: un premier comprenant deux représentants des Premières Nations actifs au sein de l'APNQL, un second composé de parlementaires de l'Assemblée nationale et un dernier constitué de l'un des deux seuls députés autochtones de l'histoire du Québec. Du côté des Premières Nations, des entrevues ont été réalisées avec Ghislain Picard, chef de l'APNQL et Konrad Sioui, fondateur de l'APQNL et chef actuel de la nation huronne-wendat. Du côté des parlementaires, l'échantillon est composé de parlementaires de chaque formation politique présente à l'Assemblée nationale. Il s'agit de Luc Ferland du Parti québécois, de Geoffrey Kelley du Parti libéral du Québec, de Françoise David de Québec solidaire et de Gérard Deltell de la Coalition Avenir Québec. Enfin, une entrevue fut réalisée avec Alexis Wawanoloath, ancien député autochtone de la circonscription d'Abitibi-Est pour le Parti québécois, de 2007 à 2008. Un questionnaire différent a été conçu pour chaque échantillon et comprenait des questions couvrant l'ensemble des deux sections de cet essai.

Ces entrevues furent l'occasion de recueillir des données qualitatives, composées principalement de perceptions des intervenants rencontrés. Loin de vouloir fournir une analyse exhaustive du sujet, ces échantillons, très modestes, nous permettront néanmoins de dégager certaines pistes de réflexion pour les acteurs en place. De même,



les conclusions de cet essai ne sont pas scientifiques : l'objectif est plutôt d'explorer un thème encore peu défriché par la littérature scientifique.

## **Section I**

### **L'APNQL et sa participation à la vie politique et parlementaire du Québec**

En 1983, le gouvernement de René Lévesque adopte 15 principes « guidant les relations entre le gouvernement du Québec, les Premières Nations et les Inuits » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2013). Ces 15 principes furent intégrés dans une résolution de l'Assemblée nationale en 1985 et « servent encore aujourd'hui d'assise à l'action gouvernementale en matière d'affaires autochtones » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2013). Cette résolution reconnaît de nombreux droits liés à l'expression de la culture des peuples autochtones du Québec, ce qui fait dire à certains que c'était un geste plutôt audacieux, car cela ouvrait la voie aux « aspirations autodéterministes autochtones » (Beaulieu et al. 2013 : 331). La résolution se terminait par la phrase suivante : « que soit établi un forum parlementaire permanent permettant aux Autochtones de faire connaître leurs droits, leurs aspirations et leurs besoins » (Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes : 2013). Fait intéressant, aucune autre juridiction provinciale au pays n'a offert de reconnaissance officielle de l'identité autochtone, ce qui fait du Québec un cas d'exception (Beaulieu et al. 2013 : 331).

En 1980, la Fraternité des Indiens du Canada est devenue l'Assemblée des Premières Nations du Canada (APNC), organisation représentative autochtone nationale qui unit près de 630 chefs de Premières Nations. Cinq ans plus tard, l'organisation a adopté sa charte constitutive qui consacra sa volonté d'avoir des représentants de chaque province et territoire (Assemblée des Premières Nations du Canada, 2003). La structure de l'organisation autochtone nationale en est donc une fédérale, à laquelle s'ajoutent ses organisations provinciales et territoriales.

En 1985, malgré leur très grande diversité, les dix Premières Nations du Québec se réunirent volontairement au sein d'une même organisation: l'APNQL. Cette dernière est donc l'une des organisations régionales de l'Assemblée des Premières Nations du Canada. Composée de 43 chefs des conseils de bande<sup>1</sup> des dix<sup>2</sup> Premières Nations du Québec, l'APNQL est dirigée par Ghislain Picard depuis 1992. Ce dernier est un porte-parole et non un président ou un chef de conseil de bande, même si son titre est « chef ». Ce sont les chefs de conseils de bande qui composent l'APNQL qui élisent le chef régional, et non l'ensemble des membres de communautés de Premières Nations. Le chef régional a le mandat de rapporter et de défendre les positions prises par ses membres, et détient une relative indépendance lorsqu'il s'adresse aux médias. Par contre, il ne peut prendre de décisions unilatérales au nom des communautés.

La mission de l'APNQL est de faire l'examen des projets de loi qui affectent les Premières Nations, d'établir des positions communes sur les politiques gouvernementales en matière autochtone et de faire pression sur les gouvernements afin qu'ils « tiennent compte de la position des chefs » (Trudel, 2009 : 34). L'APNQL comprend plusieurs commissions qui traitent de sujets aussi variés que ceux traités par

---

<sup>1</sup>En 1876, la *Loi sur les Indiens* vint institutionnaliser le pouvoir autochtone en lui imposant une structure formelle : celle des conseils de bande. Avant l'arrivée des Européens, il existait chez les Premières Nations du Québec diverses formes de représentation politique qui variaient d'une communauté à l'autre. La majorité des chercheurs conviennent que le pouvoir traditionnel autochtone n'était pas coercitif ou institutionnel (Therrien, 1986). Les chefs autochtones « détenaient plutôt un pouvoir consensuel et charismatique, donc une autorité morale plutôt qu'une autorité formelle » (Morissette, 2007:128). Néanmoins, il demeure « difficile et dangereux de définir un archétype de culture politique autochtone », considérant la grande diversité des cultures autochtones et des écrits historiques sur le sujet (Rodon, 2003 : 51). Certaines Premières Nations du Québec ont conservé des modes de représentation politique coutumiers, en plus de leurs conseils de bande. On peut penser au système de clans familiaux des Hurons-Wendat ou bien au Conseil de la nation atikamekw, qui regroupe les trois communautés sous l'égide d'une grande chef, Eva Ottawa, qui est élue au suffrage universel tous les quatre ans. Dans certains cas, l'auteur Thierry Rodon soutient qu'il peut subsister « un clivage » entre le « gouvernement traditionnel » et « le gouvernement élu par le biais de la *Loi sur les Indiens* », ce qui s'observerait d'ailleurs chez les Mohawks (Rodon, 2003 : 60). Dans l'ensemble, les Premières Nations ont su s'adapter, et apprirent malgré elles « à composer avec les paramètres politico-institutionnels qui leur sont imposés », en jouant leur rôle au sein des conseils de bande (Beaulieu et al. 2013 : 340).

<sup>2</sup> Habituellement, on parle de onze Premières Nations du Québec lorsqu'on inclut les Inuits. Comme les Inuits ne sont pas des Premières Nations au sens de la *Loi sur les Indiens*, ils ne font donc pas partie de l'APNQL. Cet essai ne traitera pas des Inuits, sauf dans la section II, lorsque nous aborderons la tentative de création d'une circonscription du Nunavik.

les commissions parlementaires de l'Assemblée nationale. L'organisation inclut la région du Labrador, puisque les Premières Nations du Labrador ont plusieurs liens naturels et historiques avec d'autres Premières Nations du territoire du Québec. Les chefs sont totalement libres d'y adhérer et se réunissent en participant à trois réunions par année (Trudel, 2009 : 38-39). Lors de ces réunions, les Centres d'amitié autochtones du Québec<sup>3</sup> et l'organisme Femmes autochtones du Québec ont chacun un siège qui leur est réservé, ce qui fait de l'APNQL la seule organisation régionale autochtone du Canada qui admet d'autres participants que les chefs. Il est important de souligner qu'en pratique, les neuf chefs cris ne participent plus aux rencontres de l'organisation depuis longtemps. Cela s'explique probablement parce que ces derniers préfèrent s'impliquer au sein de leur propre organisation politique représentative en vertu de la Convention de la Baie-James : le Grand conseil des Cris<sup>4</sup>.

L'APNQL dit agir en fonction d'une souveraineté qui lui est propre. Se référant au concept de « société sans État » (Trudel, 2009 : 15), l'idée de souveraineté « doit être utilisée avec modération au sujet des peuples autochtones, car elle n'a pas le même sens que chez les allochtones, pour qui elle signifie le pouvoir d'un État indépendant sur un territoire géographiquement délimité » (Beaulieu et al. 2013 : 48). En fait, leur souveraineté « serait un pouvoir lié à la liberté, dont celle de se gérer soi-même », ne pouvant « être perdu par une conquête militaire ou la signature d'un traité » ; la souveraineté autochtone serait davantage liée au « concept de l'autodétermination » (Beaulieu et al. 2013 : 48).

L'APNQL, comme la majorité des organisations représentatives autochtones du Canada, reçoit principalement son financement du gouvernement fédéral. Il fallut attendre jusqu'en 1951 pour que le gouvernement fédéral adopte certains amendements à la *Loi sur les Indiens*, afin de donner aux Autochtones le droit de se doter

---

<sup>3</sup> Ces centres représentent les Autochtones vivant en milieu urbain et donc, à l'extérieur des réserves.

<sup>4</sup> Leur dernière participation active remonte au référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec (Trudel, 2009 : 39).

d'organisations politiques (Rodon, 2003 : 60). Après le dépôt du Livre blanc de 1969<sup>5</sup>, on assiste à une grande vague de création d'organisations politiques autochtones (Rodon, 2003 : 64-65). Désireux de garder « un contrôle efficace du militantisme autochtone », le gouvernement fédéral proposa alors de financer ces organisations représentatives (Rodon, 2003 :34). Devenues aujourd'hui de véritables « bureaucraties autochtones », elles sont des structures avec lesquelles il est facile pour le gouvernement fédéral de négocier (Rodon, 2003 :64-65). Le financement presque entier octroyé par le palier fédéral vise à donner aux Premières Nations une « capacité organisationnelle de base pour les aider » à exercer une « contribution accrue à l'élaboration de la législation » (Affaires autochtones et développement du Nord Canada : 2013). Cela étant, le Vérificateur général du Canada a reconnu par le passé que ces organisations sont contraintes à des redditions de comptes si lourdes, que cela nuit à leur efficacité dans l'atteinte de ces objectifs (Trudel 2009 : 38).

Le gouvernement fédéral a récemment annoncé de grands changements au financement actuel des organisations autochtones. L'APNQL, quant à elle, verra son financement annuel passer de 778 774 \$ à 500 000\$ en 2015 (Affaires autochtones et développement du Nord Canada, 2012). Les moyens sont donc relativement limités pour une organisation représentant plus de 100 000 individus auprès de deux paliers de gouvernement.

Somme toute, il faut retenir que les organisations représentatives autochtones « permettent aux Autochtones de participer au pouvoir, mais dans les cadres définis par l'État canadien » (Rodon, 2003 : 65). C'est justement cette participation au pouvoir que nous tenterons d'explorer à l'aide des canaux d'influence direct et indirect.

---

<sup>5</sup> Le Livre blanc fut déposé par Jean Chrétien alors ministre des Affaires autochtones. Ce livre proposait notamment l'abolition des réserves et du statut d'Indien.

## 1.1 Pendant les périodes électorales

Au Québec, les Premières Nations ont obtenu le droit de vote beaucoup plus tard que les femmes, qui l'eurent en 1940. Le droit de vote leur fut accordé en 1960<sup>6</sup> au fédéral et en 1969 au provincial. Le Québec fut d'ailleurs la dernière province à donner le droit de vote aux Premières Nations, 20 ans après la Colombie-Britannique (Ladner et McCrossan, 2007 : 12). Konrad Sioui, chef de la nation huronne-wendat, relate comment l'obtention du droit de vote fut perçue par lui-même et ses grands-parents :

On a eu le droit de vote si je me souviens bien en novembre 1969, j'avais 16 ans [...] et on venait de l'avoir au fédéral quelques années auparavant. On a écouté les aînés [...] Ils nous disaient tous que c'était un piège. Que le vote était le pire piège qu'il n'y a pas. [...] Comment ça qu'ils nous ont toujours gardés en dehors de leur système et là tout d'un coup, soudainement, ils nous donnent le droit de vote, donc le droit de devenir des Canadiens à part entière, mais que dans leur constitution on n'est pas là? C'est un piège, y ont pas changé leur constitution, y ont rien changé et ils nous proposent de voter pour des systèmes complètement étrangers à nous autres.

Comme le droit de vote est intimement lié à la citoyenneté, et donc l'appartenance à un État, il n'est pas surprenant de constater que l'obtention de ce droit peut être vue différemment au sein des « sociétés sans État ». En se sentant « comme distincts des autres Canadiens » et en faisant partie de « nations dans l'État », ces derniers ont historiquement vu « le système politique canadien » comme « l'instrument par lequel ils sont dominés et opprimés » (Perspectives électorales, 2003 : 26). Refuser de voter aux élections canadiennes, c'est aussi pour certains Autochtones, un « rejet » de leur citoyenneté canadienne, en raison de leur citoyenneté autochtone (Perspectives électorales, 2003 : 27). Dans cette optique, Ghislain Picard ajoute que la majorité des Premières Nations qu'il représente n'invite pas leurs populations à participer « directement au processus électoral canadien », parce que l'objectif est plutôt que leurs institutions politiques autochtones « s'harmonisent avec le système politique canadien »

---

<sup>6</sup>Avant 1960, seuls les membres de Premières Nations « émancipés », c'est-à-dire ceux qui renonçaient à leur statut juridique d'Indien inscrit, pouvaient voter aux élections fédérales. Les membres de Premières Nations qui exerçaient une profession libérale recevaient l'émancipation automatiquement, mais ces derniers étaient plutôt rares. Il fallut donc attendre 1960 avant de connaître un véritable suffrage universel autochtone au fédéral. De leur côté, les Inuits obtinrent le droit de vote en 1950.

(Trudel, 2009, 80). Cela nous permet de constater qu'une certaine dualité persiste entre les institutions autochtones et les institutions canadiennes.

Le taux de participation des Premières Nations aux élections est bien difficile à établir. En effet, la rareté des circonscriptions dont la majorité des électeurs sont autochtones rend bien ardue la collecte de données fiables et d'études longitudinales sur les taux de participation des Autochtones aux élections fédérales et provinciales (Perspectives électorales, 2003 : 24). Selon Luc Ferland, député d'Ungava, « ils votent à peu près à 15 ou 20 % ». Habituellement, la participation électorale d'un groupe d'individus est liée « à sa présence au sein des partis politiques et à l'inclusion de ses intérêts dans les programmes des partis ou dans les principaux enjeux de campagnes » (Perspectives électorales, 2003 : 25).

La campagne électorale québécoise de 2012<sup>7</sup> n'a pas été l'occasion de mettre en valeur des enjeux qui touchent les Premières Nations, et ce, même si le thème des redevances minières des ressources naturelles liées au Plan nord faisait partie des débats. Les thèmes de l'économie, des finances, de l'intégrité ainsi que la question des frais de scolarité ont dominé les échanges. Cela dit, les partis politiques québécois ont-ils quand même pris en compte les questions qui intéressent les Premières Nations dans leurs plateformes électorales ? La réponse varie d'un parti à l'autre. En analysant les plateformes, on constate que plus les partis politiques sont petits en nombre de sièges, plus leurs plateformes font mention d'enjeux ou d'engagements qui touchent les Premières Nations.

Pour les élections de 2012, la plateforme électorale du Parti libéral du Québec ne contenait aucune mention des Premières Nations. Celle du Parti québécois contenait deux engagements dont l'un « visant à favoriser la pleine participation des Premières Nations » au développement nordique, en plus de la création de logements sociaux au

---

<sup>7</sup> Le présent essai a été rédigé avant les élections du 7 avril 2014. Il est toutefois possible d'affirmer que les enjeux touchant les Premières Nations n'ont pas été au cœur des débats de la campagne électorale de 2014.

Nunavik. La Coalition Avenir Québec avait pour sa part trois engagements qui concernaient les Premières Nations : en matière de développement régional, d'énergies vertes et de valorisation de la culture autochtone. Québec solidaire se distinguait nettement avec un chapitre complet de sa plateforme réservé aux « droits des peuples autochtones », comprenant au total cinq engagements. Quant à Option nationale, quatre engagements faisaient référence aux Premières Nations, dont deux concernaient l'éventuelle accession du Québec à la souveraineté.

On peut donc penser que plus un parti est susceptible de prendre le pouvoir, moins il aura tendance à s'engager à travailler sur des enjeux qui intéressent les Premières Nations en période électorale. Comment expliquer ce phénomène ? Ghislain Picard croit que les parlementaires ne retirent que très peu de bénéfices des gestes qu'ils posent en faveur des Premières Nations (Trudel, 2009 : 122). Est-ce vraiment le cas ? D'autres croient que les parlementaires gagnent à s'engager auprès des Premières Nations. Geoffrey Kelley, député du Parti libéral croit que même si les Premières Nations « ne votent pas beaucoup », leur vote peut littéralement changer le résultat d'une élection en donnant ces exemples :

J'ai fait des visites dans des communautés différentes depuis 2003, comme porte-parole ou comme ministre, on a visité en 1998 les Micmacs de Gaspé, et la marge de manœuvre de Nathalie Normandeau se trouvait dans [la communauté de] Listuguj. Je pense qu'elle a gagné par 150 votes et elle en avait eu 250 chez les Micmacs. [...] Dans une élection serrée dans Roberval en 2003, Karl Blackburn avait des appuis chez les Innus de Mashteuiatsh. Encore une fois, ce n'est pas un nombre de votes faramineux, mais ça peut vraiment faire la différence.

Plus intéressant encore, selon Geoffrey Kelley, les Autochtones auraient même joué un rôle dans la victoire du « non » lors du référendum de 1995, car ces derniers auraient « un fond fédéraliste entre guillemets ». Cela met en lumière les différents jeux d'alliance qui pourraient se produire lors d'une élection.

Qu'en est-il de leur allégeance partisane? Ghislain Picard pense qu'au Québec, les Premières Nations ne jouent pas « ce genre de jeu politique », parce qu'il y aurait un « risque important à se compromettre avec un parti politique » qui ne serait pas réélu (Trudel, 2009 : 82). Konrad Sioui ajoute que les Premières Nations font peu de cas de la

« couleur » politique. Au-delà de la partisanerie, Ghislain Picard souligne à juste titre que « la question autochtone devrait être l'affaire de tous les partis politiques confondus » et que les questions qui les concernent devraient « engager l'Assemblée nationale dans son entièreté ». Retenons que si les Premières Nations ne votent généralement pas beaucoup aux élections provinciales, elles peuvent néanmoins jouer un rôle considérable dans certains comtés ou lorsque les enjeux sont majeurs, comme dans le cas des référendums. On peut aussi penser que si les membres des Premières Nations votaient davantage, les enjeux qui les touchent gagneraient en visibilité lors des campagnes électorales.

Ce portrait maintenant dressé, qu'advient-il de la participation de l'APNQL dans les campagnes électorales provinciales ? La première participation active de l'organisation remonte aux élections de 2007, où l'APNQL a produit et diffusé un document portant comme titre « Premières Nations : un incontournable pour l'avenir du Québec » (Trudel, 2009 :91). Durant la même campagne, l'APNQL a participé à un débat au Cégep du Vieux-Montréal avec des candidats des différentes formations politiques du Québec (Trudel, 2009 : 91). Cependant, la participation de l'APNQL est loin d'être systématique. Ghislain Picard nous explique leur processus :

D'une élection à une autre ça varie, ça dépend beaucoup de ce qui va être au programme des différents partis, mais ça dépend aussi des défis de l'heure, des moyens dont on dispose aussi, c'est une question importante qui n'est pas négligeable. Depuis je dirais les 15 dernières années, [...] on s'est toujours fait un devoir d'être attentifs aux campagnes électorales et à tout le moins de réagir lorsqu'on sentait que c'était nécessaire, mais pour une participation beaucoup plus active [...] si on sent que la question autochtone peut être un enjeu dans une campagne, directement ou indirectement, on procède aux analyses nécessaires et on juge à ce moment-là s'il est utile ou pas de partir. L'exemple qui me vient à l'esprit c'est [...] [l']élection [...] de 2008, on avait pris une part assez active parce que sur la plateforme et dans l'actualité on parlait beaucoup du Plan nord, alors on jugeait que c'était important pour nous d'avoir voix au chapitre, c'est toujours un peu ... ce n'est pas systématique.

Être présent sur plusieurs tribunes demande beaucoup d'énergie et de temps pour des retombées toujours incertaines quand on détient un personnel limité. On peut croire qu'avec Internet et les réseaux sociaux, il est aujourd'hui possible de prendre activement part aux débats sans engager nécessairement de grandes sommes d'argent.



L'organisme Femmes autochtones du Québec avait d'ailleurs retenu l'attention aux élections de 2012, en posant des questions aux partis politiques et en publiant leurs réponses respectives sur son site web. Quand les moyens sont restreints, la créativité demeure toujours un atout.

## **1.2 Pendant les législatures**

Pendant les législatures, l'APNQL intervient principalement en se présentant en commission parlementaire. Pour ce faire, l'organisation procède à une veille parlementaire stratégique, qui lui permet d'identifier les projets de loi qui pourraient toucher directement ou non les communautés. Ghislain Picard explique ce processus de veille stratégique :

C'est une initiative qu'on prend nous, des fois ça peut venir d'un chef, c'est pas tellement l'origine de l'information qui est importante, c'est beaucoup plus les impacts possibles d'un projet de loi sur les communautés, des fois on peut être alerté par une communauté, des fois c'est nous-mêmes qui prenons l'initiative, c'est pas toujours évident, y a bien des projets de loi qui nous arrivent comme une claque en arrière de la tête et qu'on voit pas venir, parce que y a tellement pas de relation clairement établie entre nous et le gouvernement [...] c'est sûr que ça serait souhaité qu'il y ait un processus continu où l'on pourrait intervenir par exemple ou exprimer une opinion [...] sur tous les projets de loi [...].

Le chef de l'APNQL croit « qu'on peut peut-être voir là une certaine amélioration ou une prise en compte plus évidente des intérêts [qu'il représente] parce que ce qui arrive une fois sur deux, c'est que c'est l'Assemblée nationale qui prend l'initiative de nous inviter pour l'étude de tel ou tel projet de loi ». Il ajoute que chaque offre que l'Assemblée nationale fait à son organisation est évaluée soigneusement, après quoi ces derniers décident s'ils se présentent ou non. Il spécifie que trop souvent, les retombées ne sont pas souvent au rendez-vous:

On est un peu je dirais [...] peut-être un peu pessimistes parce qu'on trouve qu'on répète souvent la même chose à chaque fois qu'on a l'occasion d'être en commission parlementaire et finalement en bout de ligne, y a très peu de prises en compte des positions qui sont exprimées, même qu'à une certaine époque, je te donnerais l'exemple, en 2007 et 2008, [...] on avait dit que c'était la dernière fois [qu'on venait], parce qu'on venait dire des choses, on essayait d'être constructifs, proactifs, et malheureusement ça donnait pas les résultats qu'on souhaitait et des positions politiques avaient été prises [par l'APNQL] à ce moment-là pour dire je pense qu'on a peut-être gaspillé trop d'énergie, trop de moyens qu'on a pas pour trop peu de résultats.

Toutefois, le chef renchérit qu'à certains moments, leurs préoccupations ont trouvé écho chez les parlementaires grâce à la présentation de mémoires et d'auditions en commission parlementaire. Il prend pour exemple le cas de l'adoption coutumière autochtone, où l'Assemblée nationale a été à l'écoute des Premières Nations et a modifié un projet de loi dans l'intérêt de ces dernières. Ainsi, l'influence de l'APNQL est difficile à qualifier pour Ghislain Picard, parce que cela dépend beaucoup de « l'environnement politique », du « gouvernement en place » et de l'importance que les parlementaires accordent aux enjeux qui les préoccupent. Pour Konrad Sioui, aller en commission parlementaire, « ce n'est quand même pas du temps perdu ». Plus encore, il suggère qu'« il faut le faire ». Cependant, il ajoute que même s'il entre « par la porte des sauvages<sup>8</sup> » de l'Assemblée nationale, les résultats ne seront jamais immédiats :

[...] il ne faut pas s'attendre que parce que Ghislain, avec trois ou quatre chefs et une secrétaire, sont allés en commission parlementaire sur le projet de loi 57, que les parlementaires vont virer leur capot de bord. Ils en prennent bonne note, [mais] c'est même pas à cause que c'est Ghislain, ou que c'est une structure quelconque, c'est qu'on n'est juste pas dans « game », c'est fondamentalement tout croche comme système, les Indiens sont pas dans la « game » [...].

Il fait référence au fait que comme elles n'ont pas de pouvoirs exclusifs reconnus en vertu de la constitution canadienne, les Premières Nations ont conséquemment peu d'influence lorsqu'elles font la représentation de leurs intérêts à l'Assemblée nationale. En guise de comparaison, Konrad Sioui croit que les maires ont plus d'influence que les chefs de conseils de bande, parce qu'ils sont des « sous-produits des gouvernements provinciaux selon l'article 92 de la constitution ». La faible influence de l'APNQL sur les projets de loi de l'Assemblée nationale en serait donc une structurelle, expliquée par une absence de pouvoirs juridiques reconnus, si l'on adhère au raisonnement du chef de la nation huronne-wendat.

---

<sup>8</sup> La porte centrale de l'Assemblée nationale est décorée d'une statue représentant les Premières Nations du Québec. Elle porte aujourd'hui le nom de « Porte de la Famille-Amérindienne ». Anciennement, elle portait le nom de « Porte des Sauvages ».

### 1.3 Les parlementaires québécois et leur relation avec l'APNQL

Il existe un *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*, qui fut adopté par le gouvernement du Québec en 2006 et mis à jour en 2008. Ce guide établit des exigences que doivent respecter les ministères dans la conduite de leur consultation avec les Premières Nations :

Il [le guide] s'applique aux activités de planification, à l'élaboration de lois et de règlements, aux décisions administratives ainsi qu'aux activités qui en découlent et qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits et intérêts revendiqués par certaines communautés autochtones, comme la mise en valeur du territoire et des ressources naturelles. Il en est de même des accords politiques et des politiques gouvernementales susceptibles d'un tel effet. (Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones, 2008).

Ces règles formelles encadrent donc les activités des ministères, et de surcroît, l'action gouvernementale, mais plutôt d'un point de vue administratif. On fait mention des parlementaires seulement lorsque l'on énonce qu'à la fin d'une consultation, un ministère doit annexer un bilan détaillé de celle-ci à son mémoire au Conseil des ministres. En fait, il n'existe aucune règle formelle concernant le déroulement d'une consultation « politique » entre les parlementaires québécois et leurs homologues autochtones.

Konrad Sioui est bien clair : « Quand j'ai besoin de parler à des ministres, je prends le téléphone et j'appelle. Les sous-ministres aussi, l'appareil étatique [...] ». Le député de sa circonscription, Gérard Deltell, dit le rencontrer souvent : « Je le rencontre [Konrad Sioui] à tous les trois mois et on déjeune ensemble et on se met à jour dans nos dossiers et je porte ces dossiers auprès des différentes autorités [...] ». Geoffrey Kelley, de son côté, dit avoir des contacts de façon hebdomadaire avec des membres de Premières Nations, tout en ajoutant que cela est peut-être dû à son ancien titre de ministre des Affaires autochtones. Pour Luc Ferland, les rencontres sont plutôt mensuelles. Il ajoute que certains leaders autochtones, comme Matthew Coon Come, veulent parler directement à la première ministre et ne passent pas par lui, même s'il est le député de son comté. Quant à Québec solidaire, Françoise David raconte que les contacts dépendent des dossiers sur lesquels ils travaillent. Elle donne l'exemple de la dernière

mouture de la *Loi sur les mines* adoptée en décembre 2013, où son parti a « été en contact toute la journée et toute la soirée avec un représentant des Premières Nations pour voir comment il réagissait au projet de loi ». Elle conclut que le fait qu'elle et Amir Khadir aient voté contre la loi est « dû en grande partie, pas uniquement, mais en grande partie à l'attitude gouvernementale vis-à-vis les Premières Nations ».

Devant l'ensemble de ces affirmations, les parlementaires québécois semblent relativement accessibles pour les représentants autochtones. Pour Ghislain Picard, les contacts avec ces derniers sont plutôt « ponctuels », et dépendent des aléas de la vie parlementaire. Il donne aussi l'exemple du dernier projet de loi sur les mines adopté en décembre 2013, et confirme que l'APNQL avait « ouvert des canaux de communications avec certains partis d'opposition ». Pourquoi l'opposition plutôt que le gouvernement ? Il a été dit précédemment que les Premières Nations du Québec n'avaient pas réellement de « couleur politique » en ce qui a trait à leur participation électorale. Par contre, il faut admettre que comme M. Picard le mentionne, « [l'APNQL] est moins bien outillé[e] que peuvent l'être les partis d'opposition, que ce soit au Québec ou au Canada ». L'APNQL n'hésiterait donc pas à se servir stratégiquement des partis d'opposition pour faire valoir indirectement ses intérêts auprès du gouvernement. Pourquoi cela ? Cela serait dû à une question de réceptivité des partis politiques. « Quand [ils] sont à l'opposition, ils nous comprennent, y ont tout vu, sont merveilleux pis ils nous défendent », alors que « quand t'es dans la vraie « game » et au pouvoir, c'est une autre affaire » explique le chef de la nation huronne-wendat. Ghislain Picard souligne pourtant que s'ils veulent faire des avancées concrètes sur des dossiers, « c'est avec le gouvernement que ça se passe ». M. Sioui conclut qu'ils peuvent [les chefs autochtones] se « servir de l'opposition » s'ils constatent « qu'il n'y a vraiment pas de réceptivité au gouvernement ».

L'APQNL, de par ses prises de position en période électorale, sa participation aux commissions parlementaires et ses relations ponctuelles avec les élus, a sensiblement les mêmes comportements que pourrait avoir un groupe d'intérêt classique. Pourtant, il faut considérer les organisations politiques autochtones comme beaucoup « plus que des groupes d'intérêts habituels » (Perspectives électorales, 2003 : 4). Geoffrey Kelley est clair : « la pire des choses, c'est de traiter les Premières Nations comme un groupe d'intérêt comme tous les autres [...] Ce n'est pas comme la Fédération des chambres de commerce du Québec [...] ». Plus encore, il renchérit qu'il « faut mettre ces relations dans une sphère ou une orbite tout à fait autre que celle d'un groupe d'intérêt ». Parce que l'APNQL représente « des nations », les quatre parlementaires rencontrés partagent un point de vue : l'APNQL est une institution politique, et est très loin d'être un groupe d'intérêt comme tous les autres.

Qu'en pensent les représentants autochtones ? Pour Konrad Sioui, fondateur de l'APNQL et Ghislain Picard, porte-parole régional actuel de l'APNQL, l'organisation n'est rien de plus qu'un groupe d'intérêt. M. Picard est d'avis que l'APNQL est une « structure *ad hoc* qui est là à des fins qui sont extrêmement bien établies et qui sont davantage de solidarité, d'un organe politique pour faire avancer certains dossiers ». Il ajoute qu'à ses yeux, « l'APNQL ne pourra jamais devenir une institution au même titre que certains conseils tribaux [comme le Grand conseil des Cris], à moins qu'il y ait un processus pour lui donner cette légitimité-là ».

Ce processus, qui a été maintes fois discuté dans le passé, serait l'élection du porte-parole régional au suffrage universel autochtone. Ainsi, « plusieurs changements structuraux » seraient nécessaires pour que l'APNQL puisse devenir un jour une vraie institution, un point de vue que partage Alexis Wawanoloath. Pour ce dernier qui a été député, l'APNQL, de par ses commissions « qui sont un peu comme des ministères » et qui ont « certains pouvoirs », représente « une certaine institution ». Toutefois, il considère que son manque de ressources financières et le fait que son chef régional ne soit pas élu au suffrage universel l'empêchent de devenir une véritable institution.

Konrad Sioui, quant à lui, trouve inacceptable l'idée que le chef régional puisse être élu au suffrage universel autochtone. À son avis, l'idée de transférer le mandat démocratique que sa communauté lui a donné en le choisissant comme chef à une « structure de lobby » qui pourrait agir en son nom, « c'est inimaginable ».

Ce dernier commentaire met en relief la difficulté d'unir les nations autochtones du Québec sous une même autorité politique. Certains chefs sont enclins à participer à une structure décentralisée, à condition qu'ils n'aient pas à déléguer de pouvoirs. Le chef huron-wendat donne un exemple frappant pour expliquer que l'union ne fait pas toujours la force quand la diversité est grande : il se demande si la première ministre du Québec laisserait le premier ministre de la Saskatchewan parler en son nom à Ottawa. Pour lui, cet exemple est une analogie qui représenterait le fait de laisser parler Ghislain Picard au nom de sa nation en tout temps. Il considère que chaque chef de conseil de bande est le mieux placé pour faire des représentations pour sa nation, car il en connaît toutes les « spécificités ». Il répète d'ailleurs à plusieurs reprises « I speak for my nation ». Conséquemment, les parlementaires voient l'APNQL comme une institution, alors que les leaders autochtones interrogés la considèrent comme un simple groupe d'intérêt.

Parlons maintenant d'influence. L'APNQL a-t-elle de l'influence sur les projets de loi de l'Assemblée nationale ? « J'aimerais bien dire que oui » répond Françoise David. Elle évoque que lorsque l'APNQL vient, elle est écoutée, et qu'il y a selon elle plus de sensibilité à leurs demandes « qu'il y en avait il y a 30 ou 40 ans ». Par contre, force est de constater qu'en général, « ça n'avance pas beaucoup ». M. Kelley n'est pas de cet avis, il croit qu'elle a de l'influence, « mais qu'on est [l'Assemblée nationale] toujours à peaufiner nos manières de faire au niveau de la consultation ». Il revient sur l'exemple récent du projet de loi sur les mines, où « il y avait comme il y a rarement les neuf communautés innues qui sont venues ensemble et les dix communautés anishnabe et algonquines, ça arrive pas souvent, c'était beau à voir ! ». Dès lors, on peut voir que les rares moments d'unanimité chez les Premières Nations sont remarqués par les

parlementaires. Geoffrey Kelley soulignait au moment de l'entrevue, avant l'adoption de la loi sur les mines, qu'il était encore trop tôt pour voir si l'APNQL aura eu une influence sur la loi. Il faut savoir que la loi adoptée n'a finalement pas été modifiée pour répondre aux demandes de l'APNQL. L'influence dans ce cas-ci ne peut donc pas être qualifiée de déterminante.

Luc Ferland quant à lui croit que lorsqu'un chef d'une communauté, sur une base individuelle, se déplace pour venir rencontrer la ministre déléguée aux Affaires autochtones ou la première ministre, cela a plus de poids que lorsque l'APNQL vient en commission parlementaire, où ce ne serait « pas significatif ». M. Deltell souligne que quand l'APNQL vient en commission, « on sait toujours à peu près à quoi s'attendre », et « qu'il faut le prendre en considération », sachant que « ce sont des revendications qui remontent à des dizaines et des dizaines d'années ». Cette affirmation va de pair avec ce que Ghislain Picard évoquait, en soutenant que l'APNQL a souvent l'impression de se répéter lorsqu'elle va en commission parlementaire. L'influence de l'APNQL sur les projets de loi est donc difficile à qualifier, même selon l'avis des parlementaires.

Est-il contradictoire de qualifier l'APNQL d'institution, et à la fois d'affirmer qu'elle n'a pas d'influence significative sur les projets de loi quand elle vient se prononcer ? Cela peut laisser croire que si en pratique l'APNQL n'a pas d'influence significative, c'est peut-être parce qu'aux yeux des parlementaires, les chefs des conseils de bande sont considérés comme des intervenants plus « légitimes » que l'organisation qui les regroupe. Ghislain Picard concède que « certains trouvent que le caractère volontaire de la participation, au lieu d'un engagement politique clair, vis-à-vis de l'APNQL, ne nous rend pas service, car il nous empêche de présenter une plus grande fermeté dans nos prises de position. » (Trudel, 2009 :19). Si Ghislain Picard était élu au suffrage universel autochtone, probablement que les perceptions seraient différentes. Or, le chef renchérit que c'est justement parce que « les collectivités s'impliquent et choisissent de le faire » que l'APNQL est un intervenant légitime (Trudel, 2009 : 20).

D'un autre côté, on pourrait évoquer que la compétence constitutionnelle fédérale sur les affaires autochtones constitue une entrave à l'action des parlementaires québécois en matière d'affaires autochtones. Selon les parlementaires rencontrés, même si cette compétence n'est pas un frein, elle demeure une source de complication, à la fois pour eux, mais aussi pour les Premières Nations elles-mêmes. Si chaque palier détient ses propres champs de compétences, en affaires autochtones, les deux paliers se chevauchent souvent, et « se lancent la balle », à tort ou à raison. M. Kelley reconnaît que parfois, il est possible d'observer un certain « football de compétences constitutionnelles au lieu de parler pour régler le problème ». Comme le croit Alexis Wawanoloath, « c'est facile [pour les parlementaires québécois] de renvoyer la balle à Ottawa ». Si cela « complique de toute évidence l'affaire » comme le dirait M. Kelley, les parlementaires rencontrés ne croient pas que cela influence ou nuit nécessairement à la relation qu'ils ont avec leurs homologues autochtones.

Enfin, la relation entre l'Assemblée nationale du Québec et l'APNQL est « assez similaire » à celle qu'entretient l'APNC avec le parlement fédéral croit M. Picard. L'organisation représentative autochtone nationale procède au même type de représentation auprès des parlementaires fédéraux. De la même façon, l'APNC n'hésite pas à ouvrir des canaux de communications avec les partis de l'opposition lorsqu'elle le juge nécessaire. Cependant, elle intervient systématiquement en présentant « une position lorsque vient le moment de préparer le discours du Trône ». L'organisation nationale et sa division régionale évoluent donc selon des dynamiques plutôt semblables.



## **1.4 Le canal d'influence indirect**

Nous avons vu qu'à l'intérieur du canal d'influence indirect que représente l'APNQL, différents moyens d'action existent permettant à l'organisation de faire valoir ses intérêts. En période électorale, la motivation et l'engagement de l'APNQL à participer aux débats sont variables. En même temps, les deux grands partis politiques incluent très peu d'engagements d'électoraux les concernant directement dans leurs plateformes électorales. Dans l'histoire récente, les enjeux qui touchent les Premières Nations n'ont jamais été au cœur d'une campagne électorale.

Pendant les législatures, l'organisation se déplace habituellement quelques fois par année au parlement québécois pour s'exprimer en commission parlementaire. Comme les retombées de ces actions demeurent toujours incertaines et dépendent de multiples facteurs liés à l'environnement politique, il est difficile d'apprécier l'influence indirecte qui émane de la représentation que fait l'organisation. Toutefois, comme c'est l'Assemblée nationale qui envoie une invitation à participer aux commissions parlementaires dans la moitié des cas, on peut dire que l'organisation autochtone est manifestement un acteur clé, qui semble faire l'objet d'une considération importante de la part du Parlement.

## **Section II**

### **Des Autochtones au Parlement**

Au bout de cinq années de travaux colossaux, la Commission royale sur les peuples autochtones dépose en 1996 son rapport concernant la politique gouvernementale canadienne à l'égard des Premières Nations. Près de 400 recommandations l'accompagnaient pour « remédier aux difficultés majeures dans lesquelles s'enlisent les communautés amérindiennes et inuites » (Maltais, 2013 : 102). Ce rapport préconisait, entre autres choses, la création « d'un troisième ordre de gouvernement, constitué de gouvernements autochtones autonomes évoluant au sein de la Confédération canadienne [...] » (Maltais, 2013 : 102).

Il est ainsi reconnu que la représentation politique effective au sein de l'État n'est pas banale ou accessoire pour les Autochtones. Elle peut être tributaire de grands changements sociaux, et est souvent considérée comme l'une des clés de l'autodétermination. En étant présents au sein des institutions parlementaires, les Autochtones ont davantage d'outils, de réseaux, et jouissent d'une plus grande influence qui peut leur permet d'améliorer les conditions de vie de leurs pairs, en ayant plus d'emprise sur le processus législatif. Pourquoi alors se priver de leur participation? D'autant plus que la participation des Autochtones à l'Assemblée nationale ne ferait pas des gagnants que chez les Premières Nations : la participation des minorités autochtones contribue à renforcer la démocratie dans son ensemble, et ce au bénéfice de tous les citoyens (Protsyk, 2010 : 3).

La littérature en science politique allègue souvent qu'« un parlement démocratique se doit, entre autres choses, de refléter la diversité sociale de sa population » (Protsyk, 2010 : 23). Un parlement qui n'est pas représentatif peut donner « le sentiment à certains groupes et communautés d'être marginalisés, voire totalement exclus du processus politique » (Protsyk, 2010 : 23). À ce sujet, les auteurs Alain Beaulieu et Stéphane Béreau sont d'avis que les Autochtones du Canada vivent toujours aujourd'hui un sentiment d'exclusion par rapport au système politique canadien (2012 : 46). Ces derniers croient que « ce sentiment d'exclusion se traduit chez les Autochtones par des records d'abstention au moment des élections, ainsi que par le nombre extrêmement faible d'élus autochtones tant au fédéral que dans les provinces » (2012 : 46). De surcroît, tout cela témoigne de la « continuation d'une marginalisation politique importante » (Beaulieu et Béreau, 2012 : 46).

D'autres croient que la représentation des Autochtones au sein du parlement n'est pas nécessairement un gain pour ces derniers, dans la mesure où les institutions politiques occidentales ne reflètent pas les valeurs des Autochtones. Certains insistent sur le fait que non seulement « les institutions politiques censées être inclusives ne représentent

pas les Autochtones », mais qu'en plus, ces institutions « sont fortement teintées de valeurs qui [...] sont étrangères [aux Autochtones] » (Beaulieu et Béreau, 2012 : 47).

En effet, l'auteur Taiaiake Alfred soutient que plusieurs caractéristiques du fonctionnement du système politique canadien s'opposent directement aux valeurs traditionnelles des Autochtones (Beaulieu et Béreau, 2012 : 47). À titre d'exemple, il soutient que la représentativité politique et la compétitivité entre les partis sont diamétralement opposées à l'importance du dialogue et du consensus que l'on retrouve dans la culture politique autochtone (Beaulieu et Béreau, 2012 : 47). À cela, on ajoute que certains documents constitutifs, comme la *Charte des droits et libertés canadienne*, s'inscrivent largement en faux avec les valeurs autochtones, en «proclamant la prédominance de l'individu plutôt que celle d'une communauté » (Beaulieu et Béreau, 2012 : 47). Bien entendu, ces dernières affirmations constituent des généralisations. Cela met tout de même en relief le dilemme perpétuel entre participation et autonomie politiques chez les Autochtones. Ou bien ils participent pleinement au pouvoir à l'intérieur de structures dessinées par des valeurs qui leur sont généralement étrangères, au risque de s'y « dénaturer », ou ils conservent leur culture politique intacte et travaillent à obtenir des accords d'autonomie gouvernementale.

Pour d'autres auteurs, les institutions canadiennes s'harmoniseraient avec les valeurs des Autochtones si ces derniers arrivaient à y participer en nombre suffisant. Conséquemment, lorsqu'il y aura plus d'Autochtones au Parlement, il sera dès lors possible d'intégrer dans « les structures gouvernementales en place leurs traditions, leurs philosophies et leurs idéologies, ce dont tireront profit les Autochtones comme les non autochtones » (Perspectives électorales, 2003 : 32).

Il est aussi possible qu'une représentation parlementaire garantie aux Autochtones puisse représenter symboliquement un « affranchissement des forces assimilatrices de l'État » pour ces derniers (Perspectives électorales, 2003 : 29). En ayant une place garantie au sein du système politique, les Autochtones pourraient se sentir libérés du

colonialisme, davantage maîtres de leur avenir en étant devenus joueurs permanents dans l'échiquier parlementaire. Cependant, sans aucun représentant autochtone « aux plus hauts échelons » politiques, les gouvernements provincial et fédéral « représentent davantage les nations allochtones » (Beaulieu et Béreau, 2012 : 46). Cela fait dire à certains que l'existence d'organisations représentatives autochtones est le résultat d'« une incapacité relative [des] parlement[s] à exprimer les préoccupations des Autochtones » (Perspectives électorales, 2003 : 4).

## **2.1 Les politiciens autochtones**

Présentement, aucun élu n'est d'origine autochtone à l'Assemblée nationale du Québec. Dans l'histoire de la province, seuls deux Autochtones ont franchi les portes du Salon bleu : Ludger Bastien en 1924 et Alexis Wawanoloath durant la brève législature de 2007 à 2008.

Le premier, Ludger Bastien, avait dû renoncer à son statut d'Indien pour pouvoir siéger au Parlement. C'était un homme d'affaires qui s'était impliqué en devenant chef du Conseil des Hurons de la tribu de Loretteville, de 1904 à 1917 (Assemblée nationale du Québec, 2009). Élu dans une élection partielle pour le Parti conservateur, il sera défait à trois reprises par la suite.

Le second député autochtone de l'histoire, Alexis Wawanoloath, est à la fois Québécois et Abénaquis. Il est élu sous la bannière du Parti Québécois dans le comté d'Abitibi-Est aux élections de 2007, puis défait en 2008. Il ne se représentera pas aux élections subséquentes pour des raisons familiales, ayant maintenant de jeunes enfants. Depuis 2013, il continue de s'impliquer en politique, en étant conseiller au Conseil de bande des Abénaquis d'Odanak.

Qu'est-ce qui distingue le politicien « blanc » du politicien autochtone ? À cela, Ghislain Picard répond « qu'ils se ressemblent sûrement beaucoup par le fait qu'ils n'ont plus de temps pour eux-mêmes ! » (Trudel, 2009 : 123). Cela dit, il est d'avis que les deux politiciens sont autrement bien différents : « Les chefs autochtones reflètent sans doute

davantage la situation de leur population. Le politicien autochtone a occupé diverses fonctions : chasseur, trappeur, travailleur, etc. [...] Bien souvent, il a une connaissance directe de ce dont il parle. Il fait partie de ce pour quoi il se bat » (Trudel, 2009 : 123). Or, le fait pour un Autochtone comme Alexis Wawanoloath de se présenter en politique québécoise n'a pas été facile à accepter pour certains de ses pairs autochtones. « On m'a traité de traître et tout le kit » avoue ce dernier. Cela rejoint ce que nous avons évoqué plus tôt, à savoir que pour certains Autochtones, se présenter et devenir député signifie en quelque sorte « d'accepter » la citoyenneté canadienne et l'ordre établi par le colonisateur.

Pourtant, la valeur ajoutée qu'il avait en tant que député autochtone est sans équivoque à son avis : « Ma voix était super importante à l'Assemblée nationale du fait que j'étais le seul des Premières Nations ». Pourquoi? « [...] Que ce soit dans le caucus ou dans les commissions parlementaires j'étais comme la petite conscience autochtone [à qui tout le monde] disait « on ne vous oublie pas » [...] ». Pour lui, les Autochtones doivent être présents dans les parlements : « Si on veut apporter une voix, il faut s'impliquer dans des Parlements comme l'Assemblée nationale ou la Chambre des communes à Ottawa pour apporter une voix directe à l'intérieur des partis ». Ce dernier commentaire est intéressant, car il souligne l'importance du rôle des députés autochtones au sein des partis. Ce n'est pas tout d'être Autochtone et d'être présent dans l'arène pour voter des projets de loi. Leur capacité d'action et leur sphère d'influence se retrouvent davantage à l'intérieur des caucus, où ils peuvent tenter d'influencer les décisions et les positions prises par leur parti politique.

À la question évaluant si l'APNQL représente mieux les intérêts des Premières Nations que le feraient des députés autochtones à l'Assemblée nationale, l'ancien député répond :

L'APNQL les sert bien [les intérêts des Autochtones] on ne peut pas dire le contraire, mais le fait qu'il n'y ait pas d'Autochtones ici [à l'Assemblée nationale] ça dessert beaucoup les Premières Nations tant qu'à moi donc, je peux pas dire que l'un sert mieux que l'autre, mais le fait de pas être présent ici c'est un désavantage certain.

Ainsi, l'idéal serait d'avoir à la fois des députés autochtones au Parlement, mais aussi une APNQL active. Il est même envisageable que la présence de plusieurs députés autochtones aide l'APNQL à faire davantage connaître ses positions auprès des partis politiques. Les députés autochtones pourraient servir de « courroie de transmission » des positions prises par l'APNQL au sein des partis. Ils pourraient s'illustrer en devenant, en quelque sorte, des « catalyseurs » de ces idées pour leur permettre d'atteindre l'agenda du gouvernement.

Retenons que les députés autochtones, quoique bien rares, ont probablement une valeur ajoutée lorsqu'ils s'impliquent dans les institutions parlementaires. Imaginons un député autochtone de l'opposition officielle qui réussirait à convaincre son caucus de voter contre un projet de loi du gouvernement. Ou bien encore, un député autochtone du parti ministériel qui deviendrait le parrain d'un projet de loi important pour les Premières Nations, après avoir convaincu ses pairs. Il est vrai qu'un député allochtone pourrait tout aussi bien jouer ce même rôle de représentation des préoccupations des Premières Nations au Parlement. Par contre, peut-on penser que quelques députés autochtones le feraient mieux ou auraient plus d'impact ou de légitimité auprès de leurs pairs en le faisant ?

Cette réflexion pousse plusieurs à se poser la question suivante: devrait-on réserver des sièges aux Autochtones à l'Assemblée nationale ? Rien n'est moins certain. Alexis Wawanoloath hésite : « avec le système parlementaire qu'on a là, je crois que ça serait difficile de réserver un siège pour les Premières Nations, ça pourrait créer une certaine iniquité ». Si un, deux ou trois sièges étaient réservés aux Autochtones, ces derniers proviendraient de quelle Première nation, et de surcroît, de quelle communauté ? D'autres problèmes de représentativité se poseraient inévitablement.

## **2.2 Une représentation parlementaire garantie aux Premières Nations?**

Une étude mondiale portant sur la représentation politique des minorités et des peuples autochtones fut réalisée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 2010. L'étude, qui se base sur les réponses de parlementaires de près de 91 parlements nationaux, identifie plusieurs raisons expliquant la faible présence d'élus issus de minorités culturelles ou autochtones (Protsyk, 2010 : 4). En général, les parlementaires interrogés ont indiqué que le manque de moyen financier était le principal obstacle à l'implication en politique de leurs pairs autochtones (Protsyk, 2010 : 18). Les autres raisons les plus souvent mentionnées sont le manque d'éducation, le manque de soutien des électeurs et des partis politiques et le manque d'expérience dans des fonctions de représentation (Protsyk, 2010 : 16-18).

Une étude d'Élections Canada corrobore certaines de ces hypothèses, en établissant que « leurs responsabilités familiales, domestiques et privées, généreraient des contraintes temporelles et financières ainsi qu'une situation d'isolement qui limiteraient leur capacité de s'engager en politique » (Perspectives électorales, 2003 : 40). La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) confirme quant à elle que le système électoral actuel crée des « inégalités structurelles » pour les Autochtones, autant à titre d'électeur que de candidat (Perspectives électorales, 2003 : 26). Soulignons que « parce que la plupart des Autochtones ne sont pas concentrés géographiquement, il leur est difficile d'attirer l'attention des partis politiques ou d'obtenir l'investiture en tant que candidats des partis » (Perspectives électorales, 2003 : 1). En guise de solution, la CRPA a recommandé la création de circonscriptions autochtones et même d'un parlement autochtone à l'échelle nationale (Perspectives électorales, 2003 : 26).

Au Québec, depuis les années 1990, le Parti libéral et le Parti québécois ont maintes fois caressé l'idée de créer une circonscription au Nunavik, à même celle d'Ungava, au nord du 55e parallèle, ce qui aurait eu indirectement pour effet d'assurer la présence d'un député probablement inuit à l'Assemblée nationale (Jutras, 2008 : 23). En 2003, à la suite

de son élection, Jean Charest avait même lancé un débat public sur la question en promettant de revenir ultérieurement sur ce sujet à un moment opportun (Jutras, 2008 :24). Toutefois, tout porte à croire que l'ensemble des démarches entreprises par Jean Charest<sup>9</sup> n'a pas su aboutir à un résultat tangible. Ici encore, on ne peut pas vraiment parler de représentation parlementaire garantie, car l'ethnicité n'aurait pas été un critère pour obtenir le siège. N'importe quel québécois aurait pu se porter candidat pour le poste de député du Nunavik et être élu, sans être Inuit. Cependant, on peut supposer que compte tenu de la forte proportion de citoyens inuits au sein du Nunavik, les chances d'y élire un député inuit auraient été plus grandes. Outre la circonscription du Nunavik, il n'y a pas eu d'autre tentative qui pourrait s'approcher d'une représentation parlementaire garantie aux Premières Nations à l'Assemblée nationale.

Au sujet du bien-fondé de réserver des sièges aux membres de Premières Nations à l'Assemblée nationale, Konrad Sioui est catégorique, l'idée n'est pas bonne du tout. Pour lui « ce serait la pire erreur du monde », « cela viendrait [nous] isoler, ça viendrait faire un petit ghetto indien dans le parlement, ça viendrait laver le « guilt » [la culpabilité] ». De son côté, Ghislain Picard croit que « si le nombre d'élus était plus important du côté autochtone », « il y aurait sans doute une différence [...] ». Il ajoute certaines nuances, en précisant que même au sein de l'APNQL, les élus autochtones sont toujours « en situation d'extrême minorité ». Cela rend plus difficile la diffusion de leur message, car les chefs de conseil de bande représentent leur communauté et ses particularités propres parmi une quarantaine d'autres. Ghislain Picard croit que plusieurs députés autochtones se retrouveraient donc encore en situation « d'extrême minorité » et qu'inévitablement, les intérêts de la majorité continueraient

---

<sup>9</sup> À la suite de la signature de l'entente sur l'autonomie gouvernementale du Nunavik, Jean Charest avait mandaté la Commission de la représentation électorale pour étudier la création d'une 126<sup>e</sup> circonscription (Jutras, 2008 :24). Durant les consultations, la Société Makivik avait affirmé le désir du Nunavik d'obtenir sa propre circonscription, en se défendant d'être une « communauté naturelle » au même titre que les Îles-de-la-Madeleine. En 2010, le ministre Claude Béchard avait déposé le projet de loi 92, *Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale*, qui avait pour but de créer la circonscription de Nunavik, un projet de loi qui n'aura jamais terminé son cheminement législatif.



sans doute à passer devant les intérêts de la minorité, comme c'est souvent le cas en démocratie.

Du côté des parlementaires rencontrés, les avis sont plutôt mitigés sur l'idée de réserver des sièges aux Autochtones. Françoise David est d'avis que « fondamentalement, c'est une bonne idée », mais qu'elle ne sait pas dans quelle mesure cela pourrait vraiment changer les choses. Elle fait un parallèle avec la représentation des femmes au Parlement qui est aussi fondamentalement souhaitable. Elle ajoute que « ça aurait un certain poids parce que ces personnes-là apporteraient un point de vue souvent différent sur les projets de loi » en amenant avec eux « de nouvelles préoccupations » au Salon bleu. Malgré cela, la députée solidaire persiste à croire que la présence de quelques députés ne serait pas suffisante, « qu'il faut aller bien plus loin que ça » et que c'est plutôt l'avènement d'une volonté politique claire du Québec envers les Premières Nations qui serait la clé d'un grand changement.

Gérard Deltell pense qu'une circonscription réservée pour un Autochtone pourrait désigner « un indien de service » et que cela est « la pire chose qui puisse arriver ». Le député caquiste est d'avis que sans être élu comme tous les autres députés, un député autochtone dont le siège serait réservé risquerait de perdre beaucoup de légitimité. Au sujet de l'impact qu'auraient deux ou trois députés autochtones sur les projets de loi, Gérard Deltell croit que cela aurait « peut-être » de l'impact, « mais pas plus que si c'était des femmes, des hommes de race noire, des Latino-Américains ». Il se donne en exemple, en affirmant que le fait de ne pas être huron-wendat ne fait pas de lui un moins bon défenseur de la communauté huronne-wendat, au même titre qu'il peut être un bon défenseur des femmes même s'il n'en est pas une. Une pensée que partage aussi Luc Ferland : « La journée où tu es élu à l'Assemblée nationale, tu représentes une population, là ça veut dire que ce serait une représentation ethnique ». Ce dernier donne l'exemple d'Alexis Wawanoloath, qui a été élu non pas seulement par les Autochtones, mais par toute la population d'Abitibi-Est. M. Ferland croit que cela obligerait les Premières Nations à créer leurs propres partis politiques, et qu'avec le

système parlementaire britannique actuel, « au mieux ils seraient des députés indépendants assis au mur au fond [du Salon bleu] ». Au final, le député d'Ungava ne croit pas que cela donnerait aux Premières Nations une meilleure représentation : ces dernières auraient beaucoup plus à gagner à continuer leur implication dans leurs organisations représentatives autochtones.

Geoffrey Kelley quant à lui croit que ce serait « souhaitable » d'avoir des élus autochtones à l'Assemblée nationale, en rappelant que son parti a toujours appuyé l'idée d'un comté réservé au Nunavik à chacune des dernières réformes de la carte électorale. Quant à l'idée de réserver des sièges, il donne l'exemple de la Nouvelle-Zélande qui réserve systématiquement des sièges aux Maoris, en précisant qu'il ne croit pas que « l'on soit rendu là encore ». Il souligne que réserver des sièges risquerait de « soulever d'autres questions de représentativité », tout comme le prétendait Alexis Wawanoloath.

En somme, si la présence de députés autochtones semble désirée par tous, l'idée de réserver systématiquement des sièges aux Premières Nations est loin de faire l'unanimité. Certains prétendent que ce serait la dernière chose pouvant rendre service aux Autochtones. D'autres croient qu'un comté du Nunavik serait une meilleure option, en doutant toutefois que cela puisse s'accompagner de grands changements à l'intérieur de la dynamique parlementaire au profit des Premières Nations. Cela explique sans doute pourquoi les organisations représentatives autochtones sont souvent considérées à la fois comme un « supplément », mais la plupart du temps comme « une solution de rechange » à la représentation parlementaire (*Perspectives électorales*, 2003 : 5). Enfin, d'autres mesures que nous n'avons pas abordées, tel que l'instauration d'un quota ou d'une prime à la présentation de candidats autochtones aux élections provinciales pour les partis politiques pourraient être à considérer.

### **2.3 Le canal d'influence direct**

L'exploration de ce second canal d'influence, direct cette fois, nous a permis de voir que l'histoire ne recense que deux députés autochtones dans l'histoire du Québec. Comme l'échantillon est très petit, il est difficile de pouvoir tirer des conclusions sur les changements réels que pourraient apporter plusieurs députés autochtones. Les parlementaires ont tous dit que ce serait souhaitable qu'il y ait plus de représentants autochtones au Parlement, mais n'ont pas pu dire si leur présence changerait la donne. Néanmoins, en s'intéressant au cas particulier d'Alexis Wawanoloath, on comprend mieux la « valeur ajoutée » du parlementaire autochtone. Cela nous permet de supposer que si plusieurs Autochtones entraient au Parlement, ces derniers pourraient travailler conjointement avec l'APNQL afin de promouvoir la défense des intérêts des Premières Nations. L'idée de réserver des sièges pour les Autochtones occasionnerait sans aucun doute d'autres problèmes de représentativité que nous avons évoqués plus tôt. C'est pourquoi nous croyons pertinent d'aborder l'idée d'une structure de dialogue commune, basée sur la cogestion comme solution pour une meilleure représentation politique des intérêts des Premières Nations.

### **2.4 La mise en place d'une structure de dialogue commune : la voie de l'avenir ?**

À mi-chemin entre les organisations représentatives et la représentation parlementaire, la création d'une structure de dialogue commune pourrait être envisageable et profitable pour tous. Ghislain Picard le mentionne souvent, l'un des plus grands souhaits de l'organisation qu'il représente est que s'institue une « relation bilatérale qui soit en continu » entre les Premières Nations et les élus du Québec. Leur demande est à première vue plutôt simple à réaliser : être impliqués en amont dans le processus décisionnel plutôt que d'être confiné à réagir aux décisions prises par les parlementaires qui peuvent toucher leurs communautés. En pratique, on constate que la réalité institutionnelle est complexe et que ce genre d'initiative nécessiterait un changement important dans l'architecture de la décision. Pour le moment, « il n'y a pas de structure

de dialogue formelle permanente » entre l'APNQL et l'Assemblée nationale, rappelle Alexis Wawanoloath.

L'idée d'une structure commune est loin d'être nouvelle, elle a même déjà abouti à un projet concret: le Conseil conjoint des élus. Créé le 17 juin 2003, le Conseil conjoint des élus était issu d'une entente consacrant l'engagement politique mutuel du gouvernement de Jean Charest et de l'APNQL. Ce forum était constitué du ministre des Affaires autochtones, de certains de ses collègues, et de plusieurs représentants autochtones, dont le chef de l'APNQL, qui se rencontraient une à deux fois par année. L'objectif ? « Systématiser » les relations entre les Premières Nations et le gouvernement et « faire avancer les dossiers » (Trudel, 2003 : 44). En d'autres termes, éviter les actions unilatérales, d'un côté comme de l'autre, en mettant en place une véritable « cogestion de la décision » (Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, 2007 : 1).

L'entente contenait aussi une clause portant sur la mise en œuvre à court terme de la résolution de 1985 de l'Assemblée nationale, pour « instaurer un mécanisme permanent assurant la collaboration entre le Québec et les Premières Nations» (Trudel, 2003 : 44). Cela laisse présager que le Conseil conjoint des élus devait en principe être un tremplin vers une modification institutionnelle visant à faire place aux Premières Nations dans le dialogue politique. Force est de constater que malgré toute la bonne volonté de part et d'autre, l'initiative n'a pas porté fruit. Ghislain Picard en témoigne :

Le bilan de notre participation au Conseil conjoint des élus est négatif. C'est peut-être en partie parce que nous n'avions pas les mêmes attentes au départ. Les discussions tenues au sein de ce conseil ne sont pas transmises aux ministères du gouvernement du Québec ; je pense ici plus particulièrement au ministère des Terres et Ressources. Le Conseil des élus n'a pas d'influence sur les décisions des ministères (Trudel, 2003 :44).

Le manque de coordination semblait être un frein à la cogestion. Geoffrey Kelley corrobore cette affirmation en pointant sensiblement les mêmes faiblesses à propos du Conseil conjoint des élus :

C'était un modèle assez ... on n'a pas trouvé une formule encore, mais même si par un forum on se rencontrait une à deux fois par année, avec une brochette d'élus des Premières Nations et une brochette d'élus de l'Assemblée nationale, un certain forum avec un genre de secrétariat pour assurer une continuité. [...] Le problème du forum conjoint des élus de 2003 à 2005, apparemment c'était qu'il y avait très peu de suivi. Une rencontre sur un sujet, l'autre sur un autre sujet, on n'a pas trouvé conjointement les règles du jeu appropriées pour s'assurer que si des questions étaient soulevées dans une rencontre, qu'il y aurait un suivi dans la rencontre subséquente.

La principale faiblesse du conseil se trouvait dans son caractère informel. Ne jouissant d'aucun statut institutionnel, ni de la protection d'aucune loi, le Conseil conjoint des élus ne bénéficiait pas d'une autorité quelconque ou de pouvoirs juridiques qui auraient obligé les ministères à suivre les travaux et les recommandations du conseil ou qui aurait permis au ministre des Affaires autochtones d'imposer des décisions du conseil à ses homologues des autres ministères. Selon nous, une nouvelle initiative de structure commune devrait être institutionnalisée ou à tout le moins, instaurée avec des règles bien claires et consensuelles afin d'assurer la pérennité de ses travaux dans le temps. Rappelons que l'Assemblée nationale s'est engagée à instaurer « un mécanisme permanent assurant la collaboration entre le Québec et les Premières Nations », en adoptant la résolution de 1985 sur les droits des peuples autochtones.

Enfin, quelles pourraient être les autres alternatives pouvant faire office de structures communes permanentes ? Alexis Wawanoloath en propose plusieurs. Il propose d'« instaurer un système par le biais d'une commission parlementaire permanente sur les Premières Nations [...], afin de donner « un pouvoir plus direct à quelque part ». Outre cela, il suggère de recréer l'équivalent d'un sénat provincial, qui agirait comme « Chambre des régions et des nations », à l'intérieur de laquelle il pourrait y avoir des sièges réservés aux chefs des Premières Nations. D'autres mesures pourraient aussi être évaluées. Pouvons-nous imaginer un Conseil du statut des Premières Nations? Les possibilités d'améliorer la représentation des Premières Nations sont en pratique infinies, tout dépend de la volonté politique des parlementaires et des représentants autochtones.

## Conclusion

Cet essai explore le thème de la représentation politique des Premières Nations du Québec par le biais d'une analyse qualitative de l'influence que peuvent avoir ces dernières sur les projets de loi qui les touchent. Cette représentation politique a été analysée par le biais de deux canaux d'influence, un indirect avec l'APNQL et un direct, avec l'étude de la représentation parlementaire des Premières Nations. En dernier lieu, nous avons abordé l'idée d'une structure de dialogue commune qui pourrait être une alternative se trouvant à mi-chemin entre les actions de l'APNQL et l'arrivée de députés autochtones.

Les Premières Nations disposent de plusieurs autres moyens leur permettant de faire valoir leurs intérêts politiques et de participer à la démocratie québécoise. Ces moyens dépassent largement les deux canaux d'influence faisant l'objet de cet essai. Nous constatons que si les entretiens semi-dirigés menés nous permettent de dégager quelques pistes de réflexion intéressantes, il nous est difficile d'apprécier la qualité de la représentation politique des Premières Nations faite à la fois par l'APNQL et par les élus de l'Assemblée nationale.

Nous croyons que l'APNQL demeure le principal organe qui réalise la représentation politique des Premières Nations du Québec. Les élus québécois, quant à eux, jouent assurément un rôle de représentation des Premières Nations. Ce rôle est cependant difficile à circonscrire et à analyser, l'influence politique étant difficilement mesurable. Nous considérons que l'entrée en scène de quelques députés autochtones au Salon bleu contribuerait à une meilleure diffusion du message de l'APNQL. En attendant l'arrivée de ces députés, la mise en place d'une structure de dialogue commune, institutionnalisée, est selon nous la voie à suivre. Ghislain Picard mentionne que depuis le Forum de Mashteuiatsh de 2006, initié par l'ancien Conseil conjoint des élus, les parlementaires québécois « oublient moins souvent » les Premières Nations

(Trudel, 2009 : 21). Est-ce là le signe qu'une structure de dialogue commune permet de conscientiser davantage les élus à la réalité vécue par un groupe précis ?

La représentation politique est un sujet qui soulève depuis toujours les passions. Pour certains, un parlementaire peut sans aucun doute représenter efficacement les intérêts de citoyens dont il ne vit pas la réalité sociale, alors que pour d'autres, la représentativité sociale, culturelle et démographique d'un Parlement influence directement la qualité de la démocratie qu'il offre à ses citoyens. Ce sont là deux paradigmes bien légitimes.

Finalement, nous croyons que la question fondamentale ne devrait pas être qui fait la représentation politique des intérêts des Premières Nations, mais bien comment les intérêts des Autochtones pourraient-ils être mieux pris en compte durant le processus législatif. Nous l'avons évoqué, les propositions abondent, mais pour les rendre tangibles, l'ampleur de la tâche est colossale. Puisque tout changement institutionnel amène son lot de négociations et de compromis entre les partis politiques, une telle initiative nécessiterait de la créativité, voire de l'audace, et surtout de la volonté politique comme le soulignait Françoise David. Sans surprise, l'étude du PNUD conclut que l'appui du parti au pouvoir est d'une grande importance lorsqu'il s'agit de faire avancer des initiatives législatives qui sont chères aux Autochtones (Protsyk, 2010 : 18). Si la volonté des parlementaires est nécessaire pour qu'un changement survienne, la volonté des Premières Nations est toute aussi vitale. Or, nous avons vu que leur participation au système politique canadien n'est pas systématique, et pas nécessairement perçue comme une avancée, ou quelque chose de positif pour ces derniers. Leur refus de participer au système politique canadien est une option tout à fait défendable. Pour les « nations sans État », le dilemme entre participation et autonomie politiques demeure latent et toujours bien réel.

Ultimement, « les peuples autochtones doivent [...] être eux-mêmes en mesure de traduire leur vision en projets de politiques, organisation et mouvement politique » (Sénat du Canada, 2010 :iv). Nous croyons qu'en améliorant la représentation politique des Premières Nations, il serait possible d'intégrer au sein des structures de l'État québécois une partie de leurs traditions et de leurs philosophies, ce qui enrichirait à coup sûr la démocratie du Québec. Les Premières Nations feraient alors un pas de plus vers l'autodétermination.



## Annexe I

### **Quinze principes constituant le fondement de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones.**

Adoptés le 9 février 1983 par le Conseil des ministres :

1. « Le Québec reconnaît que les peuples aborigènes du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre.
2. Le Québec reconnaît également aux nations autochtones, dans le cadre des lois du Québec, le droit de posséder et contrôler elles-mêmes les terres qui leur sont attribuées.
3. Les droits mentionnés aux sous-paragraphes 1 et 2 doivent s'exercer au sein de la société québécoise et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à l'intégrité du territoire du Québec.
4. Les nations autochtones peuvent exercer, sur des territoires dont elles ont ou auront convenu avec le gouvernement, des droits de chasse, de pêche, de piégeage, de cueillette des fruits, de récolte faunique et de troc entre elles; dans la mesure du possible, la désignation de ces territoires doit tenir compte de leur occupation traditionnelle et de leurs besoins; les modalités d'exercice de ces droits doivent être définies dans des ententes particulières avec chaque nation.
5. Les nations autochtones ont le droit de participer au développement économique de la société québécoise; le gouvernement est prêt à leur reconnaître également le droit d'exploiter, à leur bénéfice, dans le cadre des lois du Québec, les ressources renouvelables et non renouvelables des terres qui leur sont attribuées.
6. Les nations autochtones ont le droit, dans le cadre des lois du Québec, de se gouverner sur les terres qui leur sont attribuées.
7. Les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre d'ententes avec le gouvernement, des institutions qui correspondent à leurs besoins dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé, des services sociaux et du développement économique.
8. Les nations autochtones ont droit de bénéficier, dans le cadre des lois d'application générale ou d'ententes conclues avec le gouvernement, de fonds publics favorisant la poursuite d'objectifs qu'elles jugent fondamentaux.
9. Les droits reconnus aux Autochtones par le Québec sont reconnus également aux hommes et aux femmes.

10. Du point de vue du Québec, la protection des droits existants des Autochtones s'étend également aux droits inscrits dans des ententes conclues avec lui dans le cadre de revendications territoriales; de plus la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et celle du Nord-Est québécois doivent être considérées comme des traités et avoir plein effet.
11. Le Québec est prêt à considérer que les droits existants issus de la Proclamation royale du 7 octobre 1763 concernant les nations autochtones puissent être explicitement reconnus dans ses lois.
12. Le Québec est prêt à considérer cas par cas la reconnaissance des traités signés à l'extérieur du Canada ou avant la Confédération, le titre d'aborigène, ainsi que les droits des peuples aborigènes qui en découleraient.
13. Les Autochtones du Québec en vertu de situations qui leur sont particulières, peuvent bénéficier d'exemptions de taxes selon les modalités convenues avec le gouvernement.
14. Le Québec, s'il légifère sur des sujets qui concernent les droits fondamentaux reconnus par lui aux nations autochtones, s'engage à les consulter par le truchement de mécanismes à déterminer avec elles.
15. Les mécanismes mentionnés au sous-paragraphe 14, une fois déterminés, pourraient être institutionnalisés afin que soit assurée la participation des nations autochtones aux discussions relatives à leurs droits fondamentaux. »

Tiré de l'allocution du Grand Chef Konrad H. Sioui dans le cadre de la cérémonie commémorant les 30 ans de relations formelles entre le gouvernement du Québec et les Premières Nations, jeudi le 14 février 2013.

## **Annexe II**

### **Entrevues**

Luc Ferland, député d'Ungava, 27 novembre 2013.

Alexis Wawanoloath, ancien député d'Abitibi-Est, 27 novembre 2014.

Geoffrey Kelley, député de Jacques-Cartier, 28 novembre 2013.

Konrad Sioui, chef de la nation huronne-wendat, 17 décembre 2013.

Ghislain Picard, chef de l'APNQL, 20 et 23 décembre 2013.

Françoise David, députée de Gouin, 17 février 2014.

Gérard Deltell, député de Chauveau, 20 et 24 février 2014.

## **Annexe III**

### **Questionnaire des entrevues**

#### Questionnaire des entrevues avec les représentants autochtones

1. Que représente pour vous l'Assemblée nationale du Québec ?
2. Considérez-vous l'APNQL comme une institution et/ou un groupe d'intérêts ?
3. Pendant les périodes électorales, rencontrez-vous des chefs ou des candidats de partis politiques du Québec ? Que pensez-vous de leurs plateformes en général?
4. Que pensez-vous du faible taux de participation des Autochtones aux élections provinciales ?
5. Qu'est-ce qui motive l'APNQL à participer à la vie parlementaire québécoise et quelle est selon vous son influence concrète sur les projets de loi qui touchent les Autochtones ?
6. Est-ce que la relation qui existe entre l'APNQL et l'Assemblée nationale est comparable à celle existant entre l'APNC et le parlement d'Ottawa ?
7. Comment se déroule votre processus de veille parlementaire?
8. Avez-vous régulièrement des contacts avec des parlementaires québécois ? Si oui, viennent-ils davantage du gouvernement ou de l'opposition officielle ?
9. Croyez-vous que l'APNQL représente en pratique un troisième ordre de gouvernement au Québec ?
10. Pensez-vous qu'une plus grande présence d'élus autochtones à l'Assemblée nationale pourrait améliorer la représentation de vos intérêts? Que pensez-vous de l'idée de réserver un siège ou une circonscription à un élu autochtone?
11. Quelles sont vos prévisions quant à l'avenir de la relation entre l'APNQL et l'Assemblée nationale?

#### Questionnaire des entrevues avec les parlementaires

1. Que représente l'APNQL pour vous et votre formation politique ? Est-ce pour vous une institution politique ou un groupe d'intérêts ?
2. En période électorale, votre formation politique rencontre-t-elle des leaders autochtones ?

3. Que pensez-vous des demandes électorales faites par l'APNQL en campagne électorale ?
4. Que pensez-vous du faible taux de participation des Autochtones aux élections provinciales?
5. En tant que député du gouvernement/opposition attitré aux affaires autochtones, avez-vous à interagir avec des membres de l'APNQL ou certains conseils de bande ?
6. Quel est votre avis sur la participation de l'APNQL à la vie parlementaire de l'Assemblée nationale ? Et son influence sur les projets de loi?
7. Est-ce que la compétence constitutionnelle du fédéral sur les affaires autochtones constitue un frein à l'action des parlementaires québécois ? (ou se sentent-ils courroie de transmission vers le fédéral?)
8. Croyez-vous que l'APNQL représente en pratique un troisième ordre de gouvernement au Québec ?
9. Pensez-vous que la présence d'élus autochtones à l'Assemblée nationale pourrait améliorer la représentation de leurs intérêts? Que pensez-vous de l'idée de réserver un siège ou une circonscription à un élu autochtone ? Seraient-ils mieux représentés?
10. Quelles sont vos prévisions quant à l'avenir de la relation entre l'APNQL et l'Assemblée nationale ?

#### Questionnaire pour l'entrevue avec Alexis Wawanoloath

1. Qu'est-ce qui vous a motivé à faire le saut en politique québécoise plutôt que de vous impliquer dans les organisations représentatives autochtones ? Qu'est-ce qui est selon vous le plus efficace pour représenter les intérêts des Premières Nations ?
2. Que représente pour vous l'Assemblée nationale du Québec ?
3. Considérez-vous l'APNQL comme une institution et/ou un groupe d'intérêts ?
4. Que pensez-vous du faible taux de participation des Autochtones aux élections provinciales ?
5. Qu'est-ce qui motive l'APNQL à participer à la vie parlementaire québécoise et quelle est selon vous son influence concrète sur les projets de loi qui touchent les Autochtones ?
6. Est-ce que la relation qui existe entre l'APNQL et l'Assemblée nationale est comparable à celle existant entre l'APNC et le parlement d'Ottawa ?

7. Croyez-vous que l'APNQL représente en pratique un troisième ordre de gouvernement au Québec ?
8. En tant que deuxième député autochtone du Québec pensez-vous qu'une plus grande présence d'élus autochtones à l'Assemblée nationale pourrait améliorer la représentation des intérêts des Premières Nations? Que pensez-vous de l'idée de réserver un siège ou une circonscription à un élu autochtone?

## **Bibliographie**

### **Monographies**

BEAULIEU, Alain et al. Les Autochtones et le Québec –Des premiers contacts au Plan nord. Les Presses de l'Université de Montréal, 2013, 407 p.

BEAULIEU, Alain et Stéphane BÉREAU. Les Autochtones et le politique, Chaire de recherche du Canada sur la question territoriale autochtone, Montréal, 2012.

DUPUIS, Renée. Quel Canada pour les Autochtones ? La fin de l'exclusion. Éditions Boréal, Montréal, 2001. (Rapporté par Anny Morissette)

GÉLINAS, Claude. Entre l'assommoir et le godendart. Les Atikamekws et la conquête du Moyen-Nord québécois 1870-1940. Septentrion, Sillery, 2003. (Rapporté par Anny Morissette)

MALTAIS, André. Le réveil de l'aigle – Les peuples autochtones, des sociétés en mutation, Éditions Pierre Tisseyre, Ottawa, 2013.

MORISSETTE, Anny. « Composer avec un système imposé : La tradition et le conseil de bande de Manawan », Recherches amérindiennes au Québec, 37 (2-3), 2007 : 128-130.

RODON, Thierry. En partenariat avec l'État-Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada, Les Presses de l'Université Laval, Québec 2003, 315 p.

SECRÉTARIAT DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR, Relations harmonieuses et cogestion de la décision : le défi du Conseil conjoint des élus, Commission des transports et de l'environnement (de l'APNQL), 2007.

THERRIEN, J.M. Parole et pouvoir. Figure du chef indien en Nouvelle-France. L'Hexagone, Montréal, 1986. (Rapporté par Anny Morissette)

TRUDEL, Pierre. Ghislain Picard- Entretiens, Boréal, Québec, 2009, 200 p.

### **Articles scientifiques**

GÉLINAS, Claude. Le Canada et les peuples autochtones, Diplomatie, numéro 64, septembre et octobre 2013.

JUTRAS, Celia. La représentation politique des Autochtones au Canada et à l'étranger, Étude générale, Bibliothèque du Parlement, 2008.

LADNER Kiera L. et Michael McCROSSAN, La participation des Autochtones aux élections, Élections Canada, Ottawa, 2007, 44 p.

SÉNAT DU CANADA. Élections chez les Premières Nations : une question de choix fondamental, Rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 2010, 72 p.

PERSPECTIVES ÉLECTORALES, Les Autochtones et les élections, 5 (3), 2003.

### **Sites Internet**

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, « Loi sur les élections au sein de Premières Nations », [En ligne], [http ://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1323195944486/1323196005595](http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1323195944486/1323196005595) (Page consultée le 31 janvier 2014).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, « Contributions pour appuyer la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives », [En ligne], <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386252384754/1386252495926> (Page consultée le 3 février 2014).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, « Définitions », [En ligne], [http ://pse5-esd5.ainc-inac.gc.ca/fnp/Main/Definitions.aspx?lang=fra](http://pse5-esd5.ainc-inac.gc.ca/fnp/Main/Definitions.aspx?lang=fra) (Page consultée le 31 janvier 2014).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA, « Document d'information - Financement des organisations autochtones représentatives », [En ligne], <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1346805987011/1346806044261> (Page consultée le 3 février 2014).

ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU CANADA, « La charte de l'Assemblée des Premières Nations », [En ligne], <http://www.afn.ca/index.php/fr/a-propos-apn/charte-de-lassemblee-des-premieres-nations> (Page consultée le 20 juin 2014).

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, Biographie, « Ludger Bastien », [En ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/bastien-ludger-1865/biographie.html>, 2009 (Page consultée le 2 avril 2014).

JOSEFSEN, Eva. *Les Saamis et les parlements nationaux: Canaux d'influence politique*; États-Unis d'Amérique: UIP; PNUD, 2010. 30 p. <http://www.ipu.org/splzf/chiapas10/saami.pdf>. (Page consultée le 3 février 2014).



GUIDE INTÉRIMAIRE EN MATIÈRE DE CONSULTATION DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES, [En ligne], [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications\\_documentation/publications/guide\\_inter\\_2008.pdf](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/guide_inter_2008.pdf) (Page consultée le 11 mars 2014).

PROTSYK, Oleh. *La représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement: panorama mondial*. Suisse; États-Unis d'Amérique: UIP; PNUD, 2010. 23 p. <http://www.ipu.org/splz-f/chiapas10/overview.pdf>. (Page consultée le 9 janvier 2014).

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, « Commémoration des 30 ans des relations formelles entre le gouvernement du Québec, les Premières Nations et les Inuits » [En ligne], [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/centre\\_de\\_presse/communiques/2013/2013-02-14.asp](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiques/2013/2013-02-14.asp) (Page consultée le 3 février 2014).

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, « Document 19- Résolution de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 sur la reconnaissance des droits des Autochtones et résolution du 30 mai 1989 sur la reconnaissance de la nation malécite », [En ligne], <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/Positions/Partie3/Document19.pdf> (Page consultée le 3 février 2014).