Document généré le 6 juin 2025 21:10

Bulletin d'histoire politique

L'Encyclopédie du parlementarisme québécois : portail de connaissances et chantier collectif

Frédéric Lemieux

Volume 24, numéro 2, hiver 2016

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1035072ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1035072ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Association québécoise d'histoire politique
VLB éditeur

ISSN

1201-0421 (imprimé)
1929-7653 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Lemieux, F. (2016). L'Encyclopédie du parlementarisme québécois : portail de connaissances et chantier collectif. *Bulletin d'histoire politique*, *24*(2), 180–188. https://doi.org/10.7202/1035072ar

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2016

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Chronique d'histoire parlementaire

L'Encyclopédie du parlementarisme québécois : portail de connaissances et chantier collectif

Frédéric Lemieux
Historien, Service de la recherche
Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec

Nous sommes partisans de la communication efficace : cette chronique a pour objectif d'être utile et concrète pour quiconque s'intéresse à l'histoire politique et parlementaire du Québec. Elle vise à offrir des pistes de réflexion originales en résumant les principaux articles d'intérêt réalisés dans le cadre de l'*Encyclopédie du parlementarisme québécois*. Elle rendra compte des orientations de nos différentes initiatives de recherche et présentera à l'occasion des comptes rendus de publications en histoire parlementaire. Cette chronique nous permettra aussi de présenter des sources nouvellement découvertes ou mises en valeur par la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Pour cette première fois, nous souhaitons attirer davantage l'attention des chercheurs vers l'*Encyclopédie*, un portail de connaissances spécialisées. Nous voulons susciter une meilleure compréhension du parlementarisme, du rôle central du Parlement dans la société québécoise et, par extension, des autres institutions responsables de la gouvernance depuis l'époque de la Nouvelle-France jusqu'à nos jours.

Les chercheurs de l'Assemblée nationale font depuis longtemps la promotion de leurs travaux, du potentiel de leurs outils et des sources d'informations uniques que génère l'institution depuis le XVIII^e^ siècle. Cet activisme est nécessaire, car si la Bibliothèque est un haut lieu de recherche, elle est d'abord tournée vers sa clientèle interne. Ayant moins de contacts directs avec les étudiants et les chercheurs, nous devons être actifs pour tisser des liens et établir notre rôle de chef de file en matière de diffusion

de données objectives sur le parlementarisme, la politique et l'histoire. Tel est le rôle de l'*Encyclopédie du parlementarisme québécois*, portail sans équivalent à ce jour dans les autres institutions parlementaires canadiennes[1].

De cette source en constant développement seront puisés des articles de nature variée[2]. Plusieurs traitent de sujets entièrement neufs. Certains réinterprètent des éléments clés de notre histoire politique et parlementaire grâce à des sources inédites ou par une relecture de l'historiographie. D'autres sont marqués d'une originalité témoignant de l'adaptation québécoise du parlementarisme de type britannique. La plupart contiennent des aspects comparatifs avec l'expérience parlementaire de Grande-Bretagne, d'Ottawa ou des provinces canadiennes.

Nous comptons aussi déboulonner des mythes, sortir des sentiers battus, réexaminer des idées reçues et mettre à mal certaines formules creuses qui se perpétuent malgré tout dans l'espace médiatique. La fameuse expression « comté-baromètre » en est un bon exemple. Son utilisation abusive durant les campagnes électorales suscite plusieurs interrogations[3]. Qu'est-ce exactement qu'un comté baromètre ? Y en a-t-il déjà eu au Québec ? Et si oui, en existe-t-il encore ?

Avant d'aller plus loin, nous souhaitons remercier l'équipe du *Bulletin d'histoire politique* de nous permettre, grâce à cette chronique, de jeter ce nouveau pont vers les chercheurs et la communauté universitaire et d'élargir le partage de ces savoirs. De là, indiquer les aspects encore méconnus et susciter des travaux contribuant à l'avancement des connaissances. Ainsi, l'*Encyclopédie* sera cette œuvre collective ouverte à laquelle la communauté des chercheurs pourra contribuer par ses travaux.

Au menu de cette chronique

La table étant mise, nous vous présentons en entrée un duo de hors-d'œuvre composé de « Canada-Est » et de « Canada-Ouest ». Il s'agit ici d'une question de terminologie : est-ce que ces appellations étaient vraiment utilisées sous l'Union (1841-1867), ou ne s'agit-il pas plutôt de termes créés plus tard par les historiens ? Un plongeon dans les lois et les *Journaux* des deux chambres permet de clarifier les choses.

Par la suite, le corps du repas compte trois services qui forment un véritable plat de résistance : « gouvernement responsable », un moment-clé et un concept très important de notre histoire politique ; « liste civile », une question litigieuse à l'époque du Bas-Canada dont il faut bien situer les limites ; puis, en dernier lieu, « indemnité parlementaire », un sujet toujours d'actualité en raison des enjeux importants qu'il soulève et qui n'avait encore jamais été étudié en profondeur selon une perspective historique.

En guise de dessert, l'article sur le « Salon vert » est né d'une question en apparence fort simple : pourquoi depuis 1978 la Salle de l'Assemblée

nationale est-elle repeinte en bleu plutôt qu'en vert, couleur traditionnelle des chambres élues dans les parlements de type britannique ? Il s'agit là d'un phénomène original qui résulte d'un processus marqué de considérations qui en intéresseront plus d'un.

« Canada-Est », « Canada-Ouest »

Quelques incursions dans l'époque de l'Union (1841-1847) nous ont encouragés à lancer l'analyse terminologique de plusieurs termes. Par exemple, peut-on utiliser l'expression « copremiers ministre » pour désigner ces duos d'hommes politiques qui ont gouverné la colonie ? D'où vient ce terme courant dans l'historiographie ? Était-il utilisé à l'époque ? Peut-on accoler un « co » à « premier ministre », terme qui aujourd'hui désigne le « premier parmi ses pairs » (*primus inter pares*) ? Cette notion n'exclut-elle pas tout partage égalitaire de l'autorité ? Ne serait-il pas préférable de parler de « chefs du gouvernement » ? La question demeure entière, mais nous comptons bien l'éclaircir un jour.

Nous avons par la suite constaté qu'il existait d'autres flottements dans la terminologie de l'époque de l'Union. Nos efforts se sont d'abord portés sur les termes « Canada-Est » et « Canada-Ouest » qui sont quelquefois utilisés pour désigner les anciens Bas et Haut-Canada. S'agit-il de termes officiels à l'époque ou de créations récentes d'historiens dans le but de distinguer le nouveau régime constitutionnel de l'ancien ?

Un examen approfondi des sources démontre que ces termes sont utilisés surtout durant les trois premières années de l'Union et semblent dériver de la création des secrétariats de la province (1841). Il n'y a d'ailleurs pas d'uniformité dans la terminologie officielle pour désigner les deux parties constituant la province du Canada. On en trouve plusieurs variantes dans les *Statuts de la province du Canada* (1841) : « cette partie de la Province ci-devant appelée Bas-Canada », « la ci-devant Province du Bas-Canada », « cette partie de la Province, qui constituait ci-devant la Province du Bas-Canada », et l'équivalent pour le Haut-Canada.

Lorsque les toponymes « Canada-Est » ou « Canada-Ouest » sont utilisés dans les lois, une clause interprétative est généralement inscrite. Elle est vraisemblablement liée au fait que ces noms n'ont aucun fondement légal. Si bien qu'à partir de 1843, on privilégie avant tout dans le libellé des lois l'usage des désignations « Bas-Canada » et « Haut-Canada ». Or, puisque cette terminologie n'a pas non plus de statut constitutionnel, elle doit être accompagnée de certaines dispositions et expressions ayant pour objet d'en préciser le sens. Au lieu d'écrire simplement « Bas-Canada », on continue d'écrire : « cette partie de la province du Canada constituant ci-devant la province du Bas-Canada ». En 1849, ces formulations complexes qui alourdissent les publications officielles poussent les contemporains à

simplifier les choses. Une loi fixe désormais l'usage des noms de « Haut-Canada » et « Bas-Canada », et ce, même si ces entités n'existent plus depuis l'Acte d'union. Voilà pourquoi les chercheurs devraient les utiliser sans hésitation dans leurs travaux.

De la même manière, nous analyserons dans un proche avenir l'origine et la pertinence du terme « Canada-Uni » pour répondre à une question somme toute fondamentale : comment nommer avec exactitude l'entité géographique et politique née de l'Acte d'union ? Est-ce « Canada-Uni » ou « province du Canada » ? Ce dernier terme prédomine dans les sources officielles, et leur analyse nous permettra de trouver lequel est le bon – s'il y en a un seul bien entendu.

Gouvernement responsable

L'historiographie résume à outrance le concept de gouvernement responsable et le circonscrit dans le contexte de la seule année 1848[4]. Son instauration définitive est pourtant le fruit d'une longue évolution, comme en témoigne notre définition élaborée à partir de l'ouvrage *La procédure parlementaire du Québec*[5] : le gouvernement responsable est une convention constitutionnelle selon laquelle les membres du gouvernement, dans un système parlementaire d'origine britannique, doivent aussi être membres du Parlement, ou le devenir, et doivent jouir de la confiance de la majorité de ses membres élus.

Notre article tente aussi d'éliminer les flottements en précisant que les concepts de « gouvernement responsable », de « responsabilité ministérielle », de « responsabilité gouvernementale », de « responsabilité constitutionnelle » ou de « règle sur la confiance » décrivent tous la même convention constitutionnelle.

Autre aspect fondamental, il s'agit de situer l'origine et la longue évolution de ce concept en Grande-Bretagne depuis la fin du 17e siècle jusqu'au milieu du XIXe siècle. Comme l'explique l'historien Denis Baranger, il y a trois événements politiques importants dans l'histoire de la responsabilité politique en Grande-Bretagne : 1) en 1742, la démission du premier ministre Robert Walpole après avoir fait l'objet d'une censure individuelle ; 2) en 1782, la première véritable démission collective, celle du ministère de Lord Frederick North ; 3) en 1841, la défaite électorale du ministère de William Lamb Melbourne[6].

En ce qui a trait à la province du Canada, nous insistons sur un aspect novateur et essentiel, à savoir qu'avant de pouvoir mettre en pratique le principe de la responsabilité ministérielle, encore fallait-il avoir un véritable « gouvernement local ». Que veut-on dire exactement ? Qu'avant 1841, et malgré l'existence du Parlement, les éléments qui forment ce qu'est un « gouvernement » (selon les notions de ce qu'est un gouvernement

à l'époque) ne sont pas véritablement réunis : les « départements » sont dirigés par des fonctionnaires non élus nommés à vie, le gouverneur change souvent et prend ses ordres du gouvernement britannique, tandis que le conseil exécutif, lui, s'occupe surtout de questions relatives aux terres de la couronne, à l'éducation, à la guerre, etc.

La situation change à partir de 1841. Si le gouverneur demeure à la tête du pouvoir exécutif en tant qu'agent du gouvernement impérial, ses conseillers sont maintenant dotés de pouvoirs administratifs accrus. Les départements (ministères) sont quant à eux administrés par des ministres élus à l'Assemblée législative ou nommés au Conseil législatif (séparation souple des pouvoirs législatif et exécutif).

Plus encore, dès 1841, le principe de la responsabilité ministérielle est clairement affirmé à l'Assemblée législative : les élus qui forment le gouvernement annoncent qu'ils démissionneront désormais s'ils perdent la confiance de la Chambre. En 1848, le gouverneur Lord Elgin, face à un gouvernement conservateur qui a perdu la confiance de la Chambre, demande à Louis-Hyppolite LaFontaine et à Robert Baldwin de former le nouveau conseil exécutif. Si cet épisode est considéré comme le premier cas de figure de gouvernement responsable dans la colonie, il reste que le principe de la responsabilité ministérielle n'apparaît pas spontanément en 1848 ; il se met plutôt en place par étapes dès la première Législature en 1841 et en raison d'une profonde mutation de la nature même du gouvernement local.

Liste civile

La querelle des « subsides » revêt une grande importance au Parlement du Bas-Canada. Ce terme équivaut au budget annuel d'aujourd'hui. En attendant un futur article qui permettra d'en comprendre toute la complexité, nous avons jugé utile d'en distinguer une première sous-composante elle aussi conflictuelle : la « liste civile ».

Ce document contient les noms des personnes à l'emploi du gouvernement, ainsi que leur fonction et le montant de leur rémunération annuelle. L'expression « liste civile » est également employée pour désigner l'ensemble des dépenses du gouvernement, et de là peut naître une certaine confusion.

Au Bas-Canada, la question de la liste civile divise la Chambre d'assemblée et le gouverneur. Les députés de la majorité désirent contrôler la nomination et le salaire des fonctionnaires. Certains d'entre eux cumulent plusieurs fonctions et sont des adversaires notoires qui font partie de la garde rapprochée du gouverneur. Au final, le contrôle parlementaire de la liste civile est obtenu par statut en 1846-1847 par le Parlement de la province du Canada.

En remontant aux origines de la liste civile en Grande-Bretagne, il est possible d'en comprendre l'instauration dans la colonie à partir de la Conquête et de saisir la nature particulière de l'administration coloniale et des défis qu'elle affronte aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles. De plus, les querelles autour de la liste civile sont révélatrices des relations entre l'exécutif et le législatif à l'heure des premières tentatives de contrôle parlementaire des dépenses.

Par ailleurs, « liste civile » illustre bien que certains concepts ont une terminologie typique d'une époque et qui, bien souvent, changent ensuite de nom : « ministre sans portefeuille » (ministre délégué, ministre d'État) et « première lecture » (présentation d'un projet de loi) en sont des exemples. Chaque fois, nous jugeons utile d'identifier leurs équivalences pour suivre leur filiation jusqu'à aujourd'hui et favoriser l'usage du bon terme suivant l'époque. Ainsi, la liste civile n'est pas un concept désincarné qui disparaît une fois la question réglée en 1847 : il est remplacé à partir de la Confédération par « liste du service civil », puis par « service civil ». Au Québec, depuis 1964, on parle du « personnel de la fonction publique ».

Indemnités parlementaires

Nos travaux ne sont pas sans lien avec des enjeux plus actuels : la question du « salaire » des députés en est un bon exemple. D'emblée, il faut convenir qu'il est difficile de se retrouver dans la terminologie. Doit-on parler de salaire, de rémunération, d'indemnité ou d'allocation ? Quels sont les enjeux historiques autour de cette question ? Combien doit gagner un député pour son travail, et surtout, qui est le plus habilité à le déterminer ?

C'est pour tenter de répondre à ces questions qu'un comité consultatif indépendant a été chargé en 2013 d'établir « la rémunération juste pour la fonction de député » malgré le caractère délicat de l'exercice. Ce comité a procédé à une série de comparaisons salariales avec les députés des autres assemblées canadiennes et avec des types d'emplois comparables dans la fonction publique et parapublique. Il a également fait appel à une firme externe spécialisée dans ce type d'évaluation salariale.

L'*Encyclopédie* n'a toutefois pas mis l'accent sur les conclusions de ce comité. Au contraire, cette question d'actualité récurrente était l'occasion d'analyser en profondeur la nature et l'évolution de l'indemnité parlementaire depuis ses origines au XVIII^e^ siècle.

Pomme de discorde à l'époque du Bas-Canada, l'instauration d'une indemnité parlementaire est source de débats à une époque où, pour une majorité de parlementaires, venir siéger à Québec pendant des mois signifie laisser en plan ses affaires et perdre des revenus. Or, les députés dits bureaucrates, pour la plupart des seigneurs ou de riches marchands anglophones vivant dans la capitale, s'opposent farouchement à cette mesure

qui améliorerait l'assiduité en Chambre et les mettrait en minorité. Ils résisteront farouchement jusqu'en 1831. En comparaison, le Parlement du Haut-Canada, où les dynamiques sont différentes, règle cette question dès… 1793.

Par la suite, l'indemnité parlementaire devient permanente (1849) et diverses allocations s'y greffent en réponse à des besoins précis (frais de transport, bureau de circonscription, etc.). Dans les années 1960, une réforme augmente substantiellement l'indemnité parlementaire et les allocations et vient surtout consacrer une réalité nouvelle : désormais, la fonction de parlementaire est un travail à temps plein.

Au-delà des méthodes de calcul, des montants en jeu et des débats propres à chaque époque, l'étude de l'indemnité parlementaire nous révèle de grands pans d'un domaine encore peu étudié au Québec : l'évolution du travail de député depuis 1792.

De plus, cet article souligne un autre enjeu de fond qui revient constamment à l'avant-plan : les députés doivent-ils décider eux-mêmes de leur propre rémunération ? La question demeure ouverte à ce jour.

Salon vert

La question des origines du vert dans la décoration des chambres élues des parlements de type britannique est un mystère séculaire. Rompant avec la tradition, la salle de l'Assemblée nationale est l'une des seules où prédomine la couleur bleue.

Depuis 1978, bien des gens se questionnent sur ce passage du vert au bleu. Pendant longtemps, nous avons simplifié en disant que c'était pour des raisons techniques dues à l'implantation de la télédiffusion des débats. Le vert étant loin d'être la meilleure couleur en captation d'images, les députés avaient l'air malade à l'écran – réponse maintes fois répétée depuis. C'était vrai, certes, mais surtout facile et rapide comme explication. Lorsqu'on nous demanda quelles étaient *exactement* ces raisons techniques, il a été nécessaire de mener un examen complet des documents d'archives et de réaliser plusieurs entrevues avec d'ex-employés qui ont travaillé à l'implantation de la télédiffusion des débats. Même l'ancien président de l'Assemblée Clément Richard a été consulté, lui qui était en poste au moment de ce changement.

Car la nouvelle couleur de la salle n'est que le résultat tangible de l'une des nombreuses étapes du long processus de modernisation du Parlement lancé dans les années 1960. Modernisation institutionnelle d'abord (réforme du règlement, abolition du Conseil législatif, etc.), mais aussi transformations nées de la volonté de démocratiser l'Assemblée nationale grâce aux « nouvelles » technologies comme la télévision. Cette réflexion lancée au début des années 1970 par le président Jean-Noël Lavoie suit

de près celle du Parlement d'Ottawa qui, à partir de 1977, diffuse ses débats.

À Québec, ce processus complexe menant à l'implantation de la télédiffusion oblige une réflexion en profondeur sur l'état physique de la Chambre et, plus largement, sur la détérioration significative des édifices parlementaires. Les profonds changements qui s'enclenchent sont un véritable effet domino : la couleur verte est jugée inadéquate pour la captation d'images, mais au départ l'éclairage est totalement insuffisant. L'installation de puissants projecteurs oblige de refaire au complet le système électrique – rafistolé à la petite semaine depuis 1900. La chaleur de cette nouvelle source de lumière rend nécessaire la pose d'un système de ventilation le plus silencieux possible. Des milliers de mètres de câblage électrique doivent être installés tout comme ceux nécessaires à la mise sur pied d'une régie de télévision qui communique les images, contrôle les caméras et coordonne à distance le travail du personnel. Et tant qu'à lancer des travaux d'une aussi grande ampleur, les autorités décident de restaurer complètement la Chambre et les œuvres d'art, elles aussi très détériorées, qui la décorent.

Ces transformations physiques sont menées en parallèle aux pourparlers entre partis politiques alors représentés à l'Assemblée. On cherche évidemment à obtenir le consensus de toutes les parties en vue de ces transformations. Dans la foulée se posent par exemple le sort de l'immunité parlementaire dans un contexte télévisé, les angles de caméras que les députés jugent acceptables ou encore les moyens de diffuser à travers la province les débats parlementaires. La câblodistribution est envisagée, tout comme la livraison de vidéocassettes aux stations de télévision locales partenaires de l'Assemblée, de l'étude des futurs angles d'image, etc.

Finalement, le changement de couleur n'est que la pointe d'un très gros iceberg. Cet article est en quelque sorte une enquête inédite sur un phénomène rare : une des seules chambres à prédominance bleue dans tous les parlements de type britannique[7]. On apprendra par ailleurs que jusqu'à la dernière minute, il était prévu que la Chambre soit repeinte d'un vert plus pur, avec des tentures abricot, et que les pupitres soient recouverts d'un matériau couleur « sable de nos lacs ».

Au passage, nous avons exhumé de nos archives deux films de l'automne 1977 qui font constater à quel point la Chambre était sombre à l'époque. Il existe peu de photos couleurs qui en témoignent, les photographes préférant les retravailler pour les rendre plus claires. Autre aspect intéressant, l'un de ces films montre les députés en action à une époque où il n'y a pas de normes ni de décorum en présence de caméras – situation qui se normalise après octobre 1978[8].

* * *

Nous vous invitons à consulter l'intégralité de ces articles dans l'*Encyclopédie du parlementarisme québécois* disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale du Québec : www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/.html.

Notes et références

1. Il est essentiel de souligner la contribution de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires qui, depuis 2007, travaille aussi à faire mieux connaître le parlementarisme pratiqué au Québec et ailleurs. La quasi-totalité des chercheurs qui y sont associés ont une formation en science politique, tandis que l'Assemblée nationale compte sur une équipe multidisciplinaire (histoire, droit parlementaire, économie, sociologie politique, bibliothéconomie). Pour en savoir plus, voir Éric Montigny et François Gélineau, « La Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires : miser sur la recherche et la diffusion des connaissances », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 44, nº 1, 2015, p. 28-31.
2. Sur 630 articles projetés, environ 170 ont été publiés depuis mars 2013. Pour en savoir plus sur ce programme de recherche, voir Frédéric Lemieux, « L'Encyclopédie du parlementarisme québécois : un outil prometteur », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 42, no 2, 2013, p. 10-15.
3. « Le « comté baromètre » : un bon indicateur des tendances électorales ? », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 44, nº 1, 2015, p. 32-34.
4. Le meilleur exemple est savoureux : il s'agit de notre propre ouvrage, *Québec, quatre siècles d'une capitale*, Québec, Assemblée nationale, 2008, p. 265-266. Du côté des manuels scolaires, mentionnons *Repères. Histoire et éducation à la citoyenneté, 2e année du 2e cycle du secondaire*, Montréal, Erpi, 2008, p. 282-283 et *Fresques. Histoire et éducation à la citoyenneté, 2e cycle, 2e année, tome 2*, Montréal, Chenelière éducation, 2009, p. 134-136.
5. Michel Bonsaint (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 3e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012.
6. Denis Baranger, *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.
7. Le bleu est également assez prédominant à l'Assemblée législative du Manitoba (tapis et recouvrement des banquettes).
8. « Les députés québécois face à la radiotélédiffusion des débats », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 9, nos 3-4, décembre 1979, p. 31-38.