

Recherches sociographiques



Les lois d'intérêts public adoptées au Québec de 1945 à 1980

Vincent Lemieux and Paule Duchesneau

Volume 22, Number 3, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/055950ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/055950ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Lemieux, V. & Duchesneau, P. (1981). Les lois d'intérêts public adoptées au Québec de 1945 à 1980. *Recherches sociographiques*, 22(3), 379–390.
<https://doi.org/10.7202/055950ar>

Article abstract

Les lois d'intérêt public adoptées au Québec de 1945 à 1980

LES LOIS D'INTÉRÊT PUBLIC ADOPTÉES AU QUÉBEC DE 1945 À 1980 *

Les lois sont intéressantes en elles-mêmes pour l'analyse politique, mais elles sont aussi utiles pour mieux étudier les politiques gouvernementales. Celles-ci comportent d'autres mesures que les lois, mais l'activité législative d'un gouvernement constitue une part très importante de ses politiques.

Le projet de recherche sur les lois d'intérêt public adoptées au Québec de 1945 à 1980 est issu de cette double préoccupation. Nous voulions faire l'analyse complète d'un corpus qui s'étend de l'après-guerre jusqu'à aujourd'hui, sur une période où des changements importants se sont produits dans la société et dans la politique québécoises. Mais nous voulions aussi que l'analyse serve à établir des différences entre les cinq gouvernements qui se sont succédé au Québec de 1944 à 1981 : celui de l'Union nationale (1944-1960), celui du Parti libéral (1960-1966), celui de l'Union nationale (1966-1970), celui du Parti libéral (1970-1976), et celui du Parti québécois (1976-1981). Trois partis différents ont dirigé le gouvernement durant cette période, ce qui ajoute à l'intérêt de l'étude comparative.

Le directeur de la recherche a d'abord fait une étude exploratoire sur les lois de 1945, ce qui lui a permis d'élaborer un cadre d'analyse suffisamment précis pour guider les travaux des assistants.

La recherche a effectivement commencé pour de bon en mai 1980, grâce à une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Elle retient toutes les lois d'intérêt public qui ont été adoptées et sanctionnées au Québec de 1945 à 1980, soit de la 22^e législature à la 31^e législature. Le nombre de lois pour chacune de ces législatures est le suivant :

* Cette note, rédigée par le directeur de la recherche et le chef de l'équipe des assistants, a été préparée en collaboration avec les étudiants qui ont participé jusqu'à maintenant à la recherche, à titre d'assistants : Madeline Albert, France Gagnon, Geneviève Ledoux et Jean-Paul Mathys.

LÉGISLATURE	ANNÉES	LOIS
22 ^e	1945-1948	252
23 ^e	1949-1952	278
24 ^e	1952-1956	243
25 ^e	1956-1960	267
26 ^e	1960-1962	152
27 ^e	1963-1966	234
28 ^e	1966-1969	255
29 ^e	1970-1973	272
30 ^e	1973-1976	224
31 ^e	1976-1980	325
TOTAL		2 502

L'analyse retient certaines caractéristiques objectives des lois: le titre, l'année et le mois de sanction, la législature, la session, le nombre d'articles et le rapport aux lois précédentes. Mais elle vise surtout le contenu politique des lois, que nous voyons dans les contrôles attribués à des acteurs, qui leur permet de contraindre la variété de l'action d'autres acteurs, en différents éléments.

Pour des fins de commodité et de simplification, nous nous en tenons aux contrôles entre deux acteurs identifiés sans ambiguïté dans la loi, dont l'un est le contrôleur et l'autre le contrôlé. C'est dire que d'une part nous ne retenons pas les contrôles internes à un acteur, ni les contrôles où le destinataire est sans destinataire clairement identifié, ou vice versa; et que d'autre part nous ramenons à des paires d'acteurs les contrôles qui sont posés dans des triades, des quatuors, etc.

Le contrôle

Le contrôle est défini de façon très générale comme contrainte à la variété de l'action. Un acteur A a du contrôle positif sur un autre acteur B quand il a la capacité en droit ou en fait de contraindre de quelque façon les éléments de l'action de cet autre acteur, ces éléments représentant ainsi les enjeux du contrôle. Le contrôle est négatif quand un acteur est privé de cette capacité de contraindre la variété de l'action. Il est mixte quand le contrôle d'un acteur est positif en certains aspects et négatif en d'autres. C'est le cas du pouvoir de recommandation, ou d'avis: le contrôlé peut suivre la recommandation ou ne pas la suivre.

Au niveau de la « lettre » de la loi, un contrôle positif (+) est souvent exprimé en terme de devoir: l'acteur B est tenu de faire quelque chose pour l'acteur A. Dans cette relation, le contrôleur est A, le contrôlé est B et le signe du contrôle est positif.

Un contrôle négatif (-) signifie l'impossibilité de contraindre l'action d'un autre acteur: l'acteur A n'a pas de pouvoir sur l'acteur B. Dans cette relation, le

contrôleur est A, le contrôlé est B et le signe du contrôle est négatif, puisque B ne subit pas la contrainte de A, celui-ci ne pouvant le contrôler.

Enfin, un contrôle mixte (\pm) renvoie, comme nous l'avons signalé, à la notion de recommandation ou d'avis d'un acteur à un autre. Par exemple, A fera une recommandation à B à propos de personnes devant être nommées par B à un conseil d'administration. Dans une telle situation, le contrôleur est A, le contrôlé est B et le signe de contrôle est \pm , puisque B n'est pas obligé de tenir compte de l'avis de A.

Les acteurs

Les acteurs qui font l'objet de l'analyse, à titre de contrôleur ou de contrôlé, sont classés dans une typologie, dont les types sont les suivants : les appareils gouvernementaux, les appareils administratifs, les appareils autonomes, les gouvernements inférieurs, les établissements (dans le réseau de l'éducation et des affaires sociales), les professions et corporations, les entreprises, les organisations volontaires, les agrégats (ou groupes tertiaires) et les groupes primaires. À l'intérieur des types, des sous-types sont distingués (voir l'annexe). Par exemple, parmi les appareils autonomes, la distinction est faite entre les sociétés d'État et les autres organismes (les conseils, les commissions, les régies, les offices, etc.). L'analyse ne retient que les relations de contrôle d'un sous-type à l'autre. Cette limite à la désagrégation des phénomènes de contrôle est posée dans le but de restreindre, dans le temps, l'analyse des lois. Si un jour l'analyse s'étendait à la législation déléguée (la réglementation), il faudrait probablement faire éclater cette limite et tenir compte des connexions de contrôle à l'intérieur des sous-types.

Les sous-types ont été définis de façon graduelle dans l'analyse des lois. On voit dans l'annexe qu'une moyenne d'un peu plus de sept sous-types par type a été atteinte jusqu'à présent, leur nombre variant entre trois et dix. Le maximum de sous-types admis par type étant de dix (pour les fins du traitement informatique), il y a encore des cases vides. Les lois qu'il nous reste à analyser nous conduiront possiblement à la rencontre de nouveaux acteurs non classés jusqu'à présent, de sorte que la typologie deviendra plus complète.

Les enjeux

Il est évidemment arbitraire de découper les éléments de l'action. Pour les fins de la recherche, nous en avons distingué sept, qui représentent autant d'enjeux du contrôle. On peut les classer en trois grandes catégories : les prémisses, les flux et le contrôle lui-même.

On a, premièrement, les prémisses, qui comprennent l'aspect externe d'un poste et son aspect interne, ainsi que les finalités. Le contrôle sur l'aspect externe se fait généralement par la création ou la reconnaissance d'un poste ou d'une organisation, par le permis d'exister ou d'opérer, par l'octroi d'une

charte, etc. De son côté, la variété de l'aspect interne est contrainte par le contrôle exercé sur les postes qui existent dans l'organisation (on prévoit, par exemple, un poste de président), sur sa régie interne (on voit à l'administration et à la direction de l'organisation, etc.). Enfin, les finalités concernent le plus souvent les objectifs, buts et fonctions dont est doté un organisme nouvellement créé. Il est à noter que le contrôle exercé sur les prémisses vient généralement du Parlement qui, même lorsqu'il n'est pas explicitement nommé, est considéré comme contrôleur en raison du caractère implicite de sa présence.

Il y a, deuxièmement, les flux afférents à l'acteur (les intrants) et efférents de l'acteur (les extrants). On peut distinguer les flux humains (les personnes), les flux matériels (les biens) et les flux informationnels (les informations circulantes).

Troisièmement, les contrôles peuvent être eux-mêmes les enjeux du contrôle. Ces contrôles sur les contrôles sont des méta-contrôles.

Les flux et les contrôles sont intrants ou extrants. Ainsi, si l'acteur A peut donner dix dollars à l'acteur B, le contrôleur (A) contraint un bien intrant de l'acteur contrôlé (B), et inversement si l'acteur B doit donner dix dollars à l'acteur A, celui-ci contraint un bien extrant de B.

Une autre caractéristique est notée dans l'analyse, à savoir si l'enjeu se situe dans une relation fermée ou ouverte. Dans l'exemple précédent (concernant les dix dollars), la relation est fermée puisque le flux contrôlé coule entre les deux acteurs de la relation de contrôle, le contrôleur et le contrôlé. Par contre, si A oblige B à donner dix dollars à un tiers, le contrôleur A agit sur un bien extrant ouvert par rapport à B. Si l'acteur A doit veiller à ce qu'un tiers fournisse dix dollars à B, on a un contrôle positif de A sur un bien intrant ouvert par rapport à B.

Signalons ici que les traits ouvert/fermé et intrant/extrant sont pertinents pour les flux (personnes, biens, informations) et les contrôles. Quant aux prémisses, elles sont toujours contraintes dans une relation fermée où le contrôle s'exerce exclusivement sur des intrants.

Une dernière caractéristique est propre elle aussi aux flux et aux contrôles. Le contrôle sur ces enjeux peut porter sur le substrat ou sur la direction de l'enjeu. Lorsqu'il s'agit de la direction, le contrôleur ne peut contraindre que le déclenchement de l'action du contrôlé, alors que lorsqu'il s'agit du substrat le contrôleur agit sur la substance de l'enjeu. Dans l'exemple précédent où il y avait un transfert de dix dollars entre les acteurs A et B, le substrat était contraint (le montant d'argent étant déterminé), alors que si A avait obligé B à verser le montant que B jugeait approprié, A n'aurait contraint que la direction. Il importe de mentionner qu'un contrôle substantiel implique un contrôle directionnel, alors que l'inverse n'est pas vrai. Le contrôle sur le substrat est évidemment plus contraignant que le contrôle sur la direction. Ajoutons que cette dernière distinction n'est pas pertinente dans le cas des prémisses, où la contrainte porte toujours sur le substrat.

La méthode de travail

Dans le but de conduire l'analyse de façon efficace et fidèle à la fois, nous avons décidé de travailler selon la méthode suivante.

Trois assistants font individuellement une première lecture des lois, afin d'y repérer les paires d'acteurs liés entre eux par une relation de contrôle. Pour les fins de l'analyse, un cas de contrôle est défini par la co-présence de deux acteurs de sous-types différents et par un signe donné au contrôle. Si le sous-type du contrôleur et celui du contrôlé ne changent pas, mais que le signe varie, il y a un autre cas de contrôle. Les assistants identifient celui des deux acteurs qui est le contrôleur et celui qui est le contrôlé, et notent le signe du contrôle, positif, négatif ou mixte. Ils indiquent également à quel sous-type dans la typologie des acteurs (voir l'annexe) appartient le contrôleur, et à quel sous-type appartient le contrôlé. Enfin, ils notent l'article ou les articles de la loi où se trouve l'information sur la relation de contrôle.

Le chef de l'équipe des assistants reprend alors cette analyse première pour la vérifier et surtout pour identifier le ou les enjeux de la relation de contrôle. Cette opération est généralement plus délicate que celle qui consiste à identifier les acteurs et le signe du contrôle, et c'est pourquoi nous avons pensé qu'il fallait la réserver à une seule personne, plus expérimentée que les autres assistants dans l'analyse de contenu.

L'identification des sous-types d'acteurs et des enjeux comporte parfois des difficultés. Elles sont notées pour être ensuite discutées par l'ensemble de l'équipe lors de réunions de travail où les difficultés sont résolues par voie de consensus. Ces réunions ont d'ailleurs l'avantage de faire en sorte que les assistants qui font l'analyse première demeurent éveillés à la problématique et à la classification des enjeux.

Les cas de contrôle d'une loi

Pour illustrer concrètement la méthode d'analyse qui vient d'être exposée, nous allons prendre l'exemple d'une loi de la 3^e session de la 22^e législature, sanctionnée le 20 mars 1947. C'est une loi pour aider à l'établissement d'aqueducs et de systèmes de drainage dans les municipalités rurales.

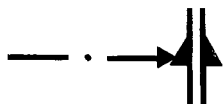
Nous donnons, dans le tableau 1, la symbolique graphique utilisée pour représenter les relations de contrôle. Cette symbolique nous servira à décrire chacun des sept cas de contrôle repérés dans la loi.

TABLEAU 1

Symbolique des relations de contrôle, selon les éléments contraints.

Contrôle sur une finalité	
Contrôle sur un poste (externe)	
Contrôle sur un poste (interne)	
Contrôle sur un flux de personnes	
Contrôle sur un flux de biens	
Contrôle sur un flux d'informations	
Contrôle sur un contrôle	

Les quatre dernières relations de contrôle du tableau, celles qui portent sur les flux y compris les flux de contrôle, illustrent la situation où le contrôle porte sur le substrat et non seulement sur la direction. Quand le contrôle ne porte que sur la direction, la flèche du contrôle porte sur la flèche qui indique le sens du flux. Par exemple :

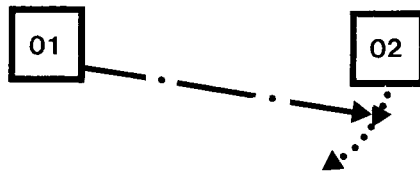


Notons de plus que toutes les relations de contrôle du tableau sont positives. Un contrôle négatif sera représenté par une flèche inversée (soit :) et un contrôle mixte par la combinaison de deux symboles (soit :).

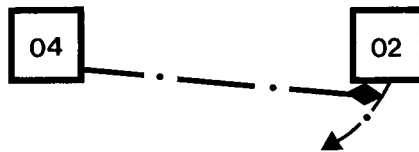
Voyons maintenant dans le détail chacun des sept cas de contrôle de la loi.

1. Il est dit dans la loi que « le Lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé... (à constituer un comité d'enquête) ».

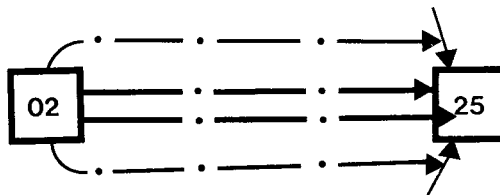
Cette autorisation ne peut venir que du Parlement que l'on suppose être le contrôleur même s'il n'est pas expressément nommé. L'autorisation ne porte que sur la direction du contrôle du Lieutenant-gouverneur en conseil, comme on le verra plus loin. On peut donc représenter le cas ainsi (les numéros dans les boîtes renvoient aux sous-types de la typologie des acteurs, présentée dans l'annexe):



2. C'est sur la recommandation du Ministre des travaux publics que le Lieutenant-gouverneur en conseil est autorisé à constituer le comité d'enquête. On a ici un contrôle mixte qui porte, comme le précédent, sur un contrôle de 02. Soit :



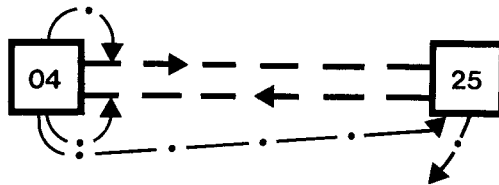
3. Le Lieutenant-gouverneur en conseil est donc autorisé à constituer un comité d'enquête (sur la recommandation du Ministre des travaux publics). C'est un contrôle sur l'aspect externe du poste de comité d'enquête. Mais la loi dit aussi qu'il est autorisé à nommer les membres (ce qui est un contrôle sur le substrat d'un flux de personnes intrant et ouvert), dont un président (c'est un contrôle sur l'aspect interne), et à fixer leur traitement (c'est un contrôle sur le substrat d'un flux de biens intrant, ouvert lui aussi, car l'argent ne vient pas de 02). Il y a donc quatre enjeux de contrôle, comme le montre le graphique suivant :



4. Il est dit aussi dans la loi que le comité devra procéder à une enquête sur les municipalités. Il s'agit d'un contrôle sur l'aspect interne du poste de municipalité :



5. La loi prévoit que le Ministre des travaux publics pourra soumettre des faits à l'étude du comité et que celui-ci doit lui remettre un rapport sur les faits soumis à l'étude. Le ministre contraint donc à la fois de l'information intrante fermée en direction du comité, une certaine action du comité (qui doit faire une étude), ce qui peut être considéré comme un contrôle sur un contrôle, et de l'information extrante fermée du comité vers lui (la remise d'un rapport). C'est le substrat qui est contraint dans les trois enjeux :

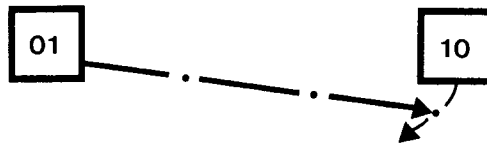


6. Il y a aussi un article de la loi qui décrit les finalités du comité : dresser des relevés, faire enquête. Le contrôleur de ces finalités n'est pas nommé, mais ce ne peut être que le Parlement. On a donc :

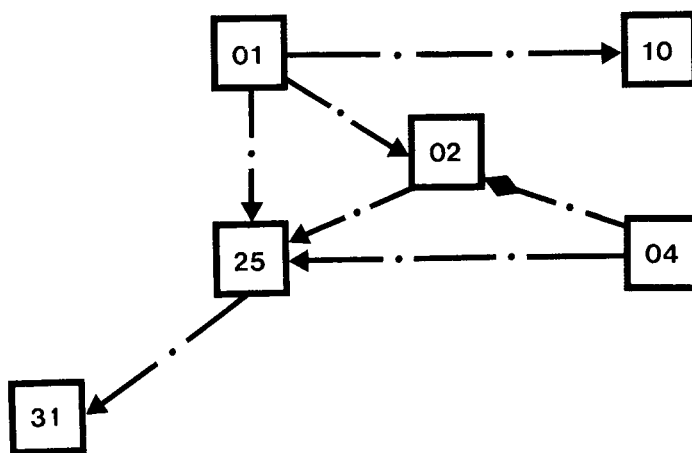


7. Le Parlement est aussi le contrôleur implicite quand il est dit que le gouvernement est autorisé à dépenser une somme n'excédant pas cinquante mille dollars. La loi ne dit pas à qui cette somme est versée, même si le destinataire final est sans doute le comité.

Par « gouvernement » il faut entendre ici l'appareil administratif en général. L'autorisation, comme toujours, porte sur un contrôle. C'est par définition un méta-contrôle, soit :



Une fois faite l'analyse de chacun des cas de contrôle, on peut les rassembler dans un graphe. Nous nous limiterons ici à marquer les relations de contrôle entre les acteurs, sans indiquer le substrat et en faisant (graphiquement) comme si le contrôle portait sur les postes. On obtient ainsi le graphe suivant :



Le graphe illustre la position prédominante du Parlement (01) dont les contrôles rejoignent directement ou indirectement tous les autres acteurs, sauf le Ministre (04) qui, de toute façon, est inclus dans le Parlement. Le Ministre (04) et le Conseil des ministres (02), de même que le comité (25) sont en position intermédiaire, étant à la fois contrôleurs et contrôlés, le comité (25) étant cependant contrôlé par les deux autres, tandis que le gouvernement ou appareil administratif en général (10) et les gouvernements municipaux (31) ne sont que contrôlés.

La prise en compte des enjeux du contrôle permet de raffiner l'étude des structures du réseau. Ainsi la prédominance du Parlement (01) est d'autant plus importante qu'il contraint les finalités et les contrôles chez ses contrôlés, alors que les contrôles du Conseil des ministres (02) portent à la fois sur des prémisses et sur des flux autres que de contrôle, etc.

La codification, le traitement et l'analyse des données

Les données établies par l'analyse de contenu sont codifiées en vue d'un traitement informatique. L'information sur chacun des cas de contrôle d'une loi (par exemple, les sept cas de l'exemple précédent) est d'abord codifiée sur une fiche-*contrôle*, à raison d'une fiche par cas. La fiche contient des informations générales sur la loi où se trouve la relation de contrôle: année de sanction, chapitre, etc. Le contrôleur et le contrôlé sont codifiés, selon la typologie des acteurs, comme on l'a fait dans l'exemple précédent. Le signe du contrôle (positif, négatif ou mixte) est aussi noté, de même que les enjeux. La distinction est faite entre la direction et le substrat dans le cas des enjeux qui ne sont pas des prémisses. On note également si l'enjeu du contrôle est intrant ou extrant par rapport au contrôlé. Enfin, le caractère fermé ou ouvert des enjeux contrôlés est indiqué.

Une fois que tous les cas de contrôle d'une loi ont été codifiés, les assistants remplissent la fiche-*loi*, qui contient le titre (non codifié) de la loi, des

informations générales et surtout des données quantitatives sur les contrôleurs, les contrôlés, les signes du contrôle et les enjeux du contrôle. Par exemple, dans la loi que nous avons présentée dans la section précédente, il y a six sous-types différents d'acteurs (comme le montre d'ailleurs le graphe total des relations), il y a sept cas de contrôle, six fois les appareils gouvernementaux sont contrôleurs, etc.

Alors que le graphe des cas de contrôle permet une analyse structurelle des relations et des acteurs mis en place par une loi (avec la possibilité entre autres d'articuler l'une à l'autre des lois qui traitent de domaines semblables), les données incluses dans la fiche-loi permettent un traitement statistique des lois. Par exemple, on pourra comparer entre elles des législatures, le gouvernement Duplessis au gouvernement Lesage, un secteur de législation à un autre (affaires sociales contre éducation), etc.

L'analyse de contenu et la codification des lois devraient être terminées à la fin de 1981. Une fois faite l'analyse des tableaux fournis par l'ordinateur, nous comptons rédiger un ouvrage sur l'activité législative de l'Assemblée nationale du Québec, de 1945 à 1980.

Évidemment, il faudrait se demander, dans une étude plus complète des lois, comment les contrôles sont exercés en fait et comment ils sont perçus par les contrôleurs et les contrôlés. Mais, en bonne méthode, il faut d'abord établir les règles officielles du jeu, avant de voir comment les acteurs les observent, les ignorent ou les contournent, ou encore comment ils en élaborent d'autres tout aussi normatives, bien que non officielles. L'analyse politique des lois a pour but, entre autres, de bien assurer cette première démarche sur la voie d'une analyse structurale et stratégique du politique.

Les résultats de l'analyse serviront aussi à d'autres recherches qui sont actuellement en cours. L'une d'entre elles porte sur les politiques gouvernementales des cinq partis ministériels qui se sont succédé de 1944 à 1981 et sur l'évaluation qu'en ont faite les électeurs à l'occasion des élections générales. Une autre porte plus spécialement sur les générations de destinataires (les décideurs) et de destinataires (les électeurs) de ces politiques, dans le but d'établir dans quelle mesure les « effets » de génération expliquent le contenu des politiques et les verdicts électoraux qu'on a rendus sur elles.

De façon plus générale, les résultats de la recherche sur les lois pourront être utiles à un peu tous les chercheurs qui travailleront, dans l'avenir, sur la politique au Québec durant la période 1945-1980.

Vincent LEMIEUX
Paule DUCHESNEAU

*Département de science politique,
Université Laval.*

ANNEXE

Typologie des acteurs.

- | | |
|---|---|
| 00-09. <i>Appareil gouvernemental</i> | 10-19. <i>Appareil administratif</i> |
| 00. En général | 10. En général |
| 01. Parlement | 11. Ministère |
| 02. Conseil des ministres | 12. Appareil policier |
| 03. Premier ministre | 13. Fonctionnaires du Québec |
| 04. Ministre | 14. Fonctionnaires fédéraux |
| 05. Gouvernement fédéral | |
| 06. Gouvernement provincial | |
| 07. Gouvernement étranger | |
| 08. Tout gouvernement | |
| 20-29. <i>Appareils autonomes</i> | 30-39. <i>Gouvernements inférieurs</i> |
| 20. En général | 30. En général |
| 21. Société d'État | 31. Gouvernement municipal |
| 22. Autres organismes autonomes | 32. Organismes scolaires |
| 23. Tribunal (Québec) | |
| 24. Tribunal (autre) | |
| 25. Comité <i>ad hoc</i> | |
| 40-49. <i>Établissements</i> | 50-59. <i>Professions et corporations</i> |
| 40. En général | 50. En général |
| 41. Établissement religieux | 51. Avocat |
| 42. Collège et Université | 52. Médecin |
| 43. Hôpital | 53. Autres professionnels |
| 44. Autre établissement des affaires sociales | 54. Corporation professionnelle |
| 45. Prison | 55. Corps de métier |
| 46. Établissement culturel | 56. Experts et spécialistes |
| | 57. Ordre |
| | 58. Auteur, artiste, etc. |
| 60-69. <i>Entreprises</i> | 70-79. <i>Organisations volontaires</i> |
| 60. En général | 70. En général |
| 61. Entreprise agricole | 71. Groupe patronal |
| 62. Entreprise commerciale | 72. Syndicat |
| 63. P.M.E. | 73. Groupe professionnel |
| 64. Grande entreprise industrielle | 74. Parti |
| 65. Entreprise financière | 75. Organisation de bienfaisance |
| 66. Autres entreprises | 76. Association de producteurs |
| 67. Coopérative | 77. Association de consommateurs |

- | | |
|---|--|
| 68. Employeur | 78. Association de sport, loisir,
culture |
| 69. Travailleur, employé | |
| 80-89. <i>Agrégats</i> | 90-99. <i>Groupes primaires</i> |
| 80. En général (population) | 90. En général |
| 81. Électorat | 91. Milieu familial |
| 82. Administré | 92. Époux |
| 83. Élève | 93. Amis |
| 84. Usager (des affaires sociales) | 94. Groupe de suppléance |
| 85. « Partie » (par rapport à un
tribunal) | 95. Groupe minoritaire |
| 86. Détenu | |
| 87. Utilisateur | |
| 88. Propriétaire | |
| 89. Public d'ailleurs | |