
Île-du-Prince-Édouard : Aperçu historique et politique

Fred Driscoll

L'identité et le caractère de toute entité politique est fonction de sa taille, de sa situation géographique, de sa population, de ses ressources et de son histoire. Les historiens, les politicologues et bien d'autres spécialistes le savent. Pourtant, il arrive souvent que même les universitaires soient incapables de comprendre une société quand son comportement semble s'écarter de la norme, parce qu'ils ignorent certaines de ses particularités. C'est le cas, dans une certaine mesure, de ceux qui écrivent sur l'Île-du-Prince-Édouard, sur ses habitants et sur ses institutions.

Sous la plupart des aspects, l'histoire de l'Île-du-Prince-Édouard ressemble à s'y méprendre à celle des autres colonies de l'Amérique du Nord britannique qui se sont groupées pour former le Dominion du Canada. Les premiers colons européens étaient des Français ; conquise par les Britanniques, l'Île a acquis des institutions britanniques, a adopté des valeurs culturelles britanniques et françaises et a accepté les mêmes immigrants que les autres provinces ; elle s'est finalement jointe à la Confédération. Elle est aussi la plus petite des provinces du Canada, tant par sa superficie que par sa population ; c'est une île, et le régime de propriété foncière qui l'a marquée la rend unique dans toute l'Amérique du Nord britannique. En outre, sa petitesse donne à sa culture politique un caractère d'intimité inconnu presque partout ailleurs. Enfin, faute d'avoir de grands centres industriels, sa société est plus rurale qu'ailleurs. Tous ces facteurs se combinent pour conférer un caractère unique à son histoire politique et à ses relations avec le gouvernement fédéral.

Débuts

C'est en 1534 que Jacques Cartier a découvert l'Île ; il l'a abordée sur la rive nord. À l'époque, l'Île était occupée par les Micmacs, indiens chasseurs et pêcheurs qui vivaient du gibier, du poisson et des baies abondant dans ses forêts et ses eaux. Nommée Île Saint-Jean, semble-t-il par Samuel de Champlain, l'Île est assez bien représentée sur sa carte de 1632. Pourtant, comme la France concentrait ses intérêts sur

le fleuve Saint-Laurent, elle n'a rien fait d'important pour coloniser l'Île au cours du XVII^e siècle. À l'époque, elle fut cédée à plusieurs compagnies de commerçants dont les propriétaires préféraient s'occuper d'activités lucratives plutôt que de colonisation. Après la signature du *Traité d'Utrecht* en 1713, par lequel la France cédait l'Acadie aux Britanniques, mais en conservant la propriété de l'Île Saint-Jean et de l'Île Royale, les efforts déployés par les autorités pour attirer les Acadiens à l'Île Saint-Jean n'ont rien donné.

C'est au comte de Saint-Pierre que revient le succès de la première tentative en vue d'y établir une colonie. En 1720, trois navires transportant trois cents passagers ont abordé à l'île cette année-là ; les colons se sont fixés à Port-la-Joie, dans le port de la future Charlottetown. Port-la-Joie devrait être la capitale de l'île jusqu'à la fin du régime français.

Après 1720, la croissance de la colonie a été régulière, mais lente et souvent douloureuse. L'immigration acadienne a été lente jusqu'en 1749, mais elle a augmenté par la suite, à mesure que la pression des Britanniques sur les Acadiens s'intensifiait. Les colons se sont fixés le long des rivières et des nombreux cours d'eau de l'Île. La plupart faisaient de la pêche ; on cultivait surtout des céréales. Les habitants commerçaient avec les Antilles, la France, la Nouvelle-France et l'Île Royale. La construction de petits navires et la coupe de mâts pour la Marine royale prenaient peu à peu de l'expansion.

La politique coloniale de la France était l'une des difficultés avec lesquelles l'Île Saint-Jean devait composer. En effet, elle était habituellement traitée comme une dépendance de l'Île Royale, et, à ce titre, devait assurer l'approvisionnement de la forteresse nord-américaine que la France y avait construite. Bref, l'Île Saint-Jean n'était pas un élément très important de la politique coloniale française.

En outre, la colonie avait beaucoup souffert des guerres franco-britanniques. En 1744 et en 1748, l'établissement prometteur De Roma, à Brudenell, fut entièrement rasé ; la capitale, Port-la-Joie, fut détruite par une force expéditionnaire de soldats britanniques et de miliciens de la Nouvelle-Angleterre. De plus - et c'était tout aussi grave - les colons vivaient dans une insécurité constante, ne sachant jamais ce que l'avenir leur réservait. Des rumeurs couraient

au sujet de leur rapatriement imminent en France ou de leur déportation prochaine en territoire britannique. Dans ces conditions, il leur était difficile de se bâtir un avenir.

Le dernier recensement avant la Conquête britannique (celui de 1755) révèle que la population avait atteint 2 969 âmes, sans compter les quelque 2 000 Acadiens venus à l'île après avoir été expulsés d'Acadie cette année-là. À l'époque, il y avait des établissements à Port-la-Joie, et sur le site de St. Peters, Pisquid, Savage Harbour, Tracadie, Malpèque, Point Prim, Pownal, Orwell, Pinette, Crapaud, Tryon, Covehead et Rustico.

En 1763, la cession à la Couronne britannique des possessions françaises en Amérique du Nord a marqué la fin du régime français à l'île Saint-Jean. Ce dernier affrontement en Amérique du Nord des deux grandes puissances européennes fut une autre expérience douloureuse pour les colons français de l'île Saint-Jean. Quand lord Rollo a pris possession de la colonie au nom de la Couronne, en 1768, toutes les récoltes et toutes les bêtes furent détruites et la plupart des habitants furent déportés en France. Pourtant, quelques-uns restèrent. Certains habitaient assez loin de Port-la-Joie pour être hors de portée de la petite force britannique et se soustraire à l'ordre de déportation. C'était le cas d'ailleurs des colons français de Malpèque, dont les descendants représentent une importante partie de la population acadienne de l'île-du-Prince-Édouard d'aujourd'hui.

À la suite de la cession officielle des possessions françaises en Amérique du Nord par le Traité de Paris en 1763, le gouvernement britannique devait décider des destinées de la colonie. Sa tâche ne fut pas facilitée par le déluge de demandes d'une kyrielle de gens influents, lords, politiciens, officiers et fonctionnaires voulant se voir octroyer de grandes terres dans l'île (l'un d'eux réclamait même toute la colonie). Face à ce dilemme, les commissaires au commerce et aux plantations acceptèrent la proposition d'un ingénieur militaire, le capitaine Samuel Holland, qui voulait faire une étude scientifique de la colonie afin d'encourager et de favoriser la colonisation. Le capitaine Holland réalisa très vite son étude, qui amena le gouvernement à diviser l'île selon un modèle qui existe toujours : trois comtés, quatorze paroisses et soixante-sept cantons, appelés depuis des lots. L'emplacement des capitales des trois comtés fut choisi et les trois villes furent nommées Princetown, Charlottetown et Georgetown.

Les commissaires décidèrent alors de résoudre leur dilemme original en acceptant toutes les demandes de lots et, après une présélection (essentiellement fondée sur le pouvoir et l'influence des candidats), les noms des candidats agréés, mis dans une boîte, en furent retirés par un. C'est ainsi qu'en l'espace d'une journée, Londres conféra la propriété de la quasi-totalité de la colonie à quelque cent personnes dont aucune n'habitait l'île.

Cette « loterie des terres » de 1767 est l'événement le plus important de l'histoire de l'île-du-Prince-Édouard. La propriété de la quasi-totalité de la colonie fut conférée ce jour-là aux candidats heureux qui, en retour, devaient payer une redevance annuelle à la Couronne et établir des colons sur leur propriété. Cependant, les colons qui venaient s'établir à Île-du-Prince-Édouard ne pouvaient pas être propriétaires, mais seulement locataires. C'est de ce jour-là que date le conflit entre grands propriétaires terriens et locataires qui devait non seulement dominer la politique de l'île pendant des années, mais même influencer sur son caractère, voire le former.

L'un des résultats favorables de la loterie ne se fit pas attendre : pour la première fois, l'influence des nouveaux



En 1769, Walter Patterson devenait le premier gouverneur de l'île Saint-Jean. En 1798, cette île prenait le nom d'île-du-Prince-Édouard (Archives publiques de l'île-du-Prince-Édouard)

propriétaires au Colonial Office allait être démontrée de façon éclatante. En 1763, le gouvernement britannique avait annexé la colonie à la Nouvelle-Écosse. Après avoir acquis les terres, les grands propriétaires voulaient avoir le contrôle politique de l'île ; ils ont donc fait valoir aux Commissaires qu'il fallait donner à l'île un gouvernement distinct, pour assurer le bien-être des colons. Le gouvernement britannique accepta cette thèse en établissant la colonie de l'île Saint-Jean en 1769. (Ce n'est qu'en 1799 que la colonie a été nommée Île-du-Prince-Édouard, en l'honneur du duc de Kent.)

C'est l'obtention du statut de colonie distincte qui mena, en partie du moins, à la création d'une assemblée législative élue, en 1773. Le gouverneur d'alors, Walter Patterson, se plaignait que la plupart des grands propriétaires terriens ne payaient pas leurs redevances et ne s'occupaient pas d'établir des colons sur leurs lots, alors qu'il s'agissait là d'obligations imposées à ces propriétaires par la Couronne au moment de la loterie des terres, obligations reconduites avec quelques modifications quand le gouvernement avait accordé aux propriétaires le statut de colonie distincte qu'ils réclamaient pour l'Île. Ces obligations devaient favoriser la colonisation et contribuer à couvrir les dépenses du gouvernement. Toutefois, la plupart des grands propriétaires en faisaient fi et, d'après Patterson, leur attitude récalcitrante retardait la colonisation et le progrès économique de l'Île. Le gouverneur estimait que, puisque le gouvernement avait accordé aux grands propriétaires le statut de colonie distincte qu'ils avaient réclamé, ceux d'entre eux qui ne s'acquittaient pas de leurs obligations devraient renoncer à leurs terres ; en 1771, il rendit une ordonnance en ce sens. Toutefois, le gouvernement britannique refusa de sanctionner sa décision, soutenant que les ordonnances du gouverneur n'avaient d'effet et de validité qu'en autant que les habitants y consentaient et les adoptaient. Autrement dit, les mesures de Patterson avaient besoin de l'assentiment « populaire ».

Par conséquent, il recommanda en 1773 la création d'une Assemblée élue dont la première session eut lieu la même année. Les débuts politiques de l'Île-du-Prince-Édouard furent à peu près les mêmes que ceux des autres colonies de l'Amérique du Nord britannique, bien que la pernicieuse question foncière compliquât toujours la situation.

Le principe de gouvernement responsable fut adopté à l'Île en 1851, au terme de la lutte de l'Assemblée élue contre le « Pacte des grandes familles » dominant les conseils législatif et exécutif. Si ce principe a été adopté si tard, c'est que les autorités britanniques s'interrogeaient sur l'efficacité d'un gouvernement responsable dans l'Île, en raison du petit nombre d'habitants et aussi de l'influence, à Londres, des grands propriétaires qui craignaient de perdre leurs droits de propriété face à un gouvernement responsable devant une Assemblée élue, souvent dominée du reste par les intérêts des locataires. Quoi qu'il en soit, c'est en raison de ce qui s'était passé dans les autres colonies qu'un autre lieutenant-gouverneur, sir Alexander Bannerman, débarqua à l'île en 1850, chargé de choisir un Conseil exécutif appuyé par la majorité de l'Assemblée, et qu'il demanda à George Coles, le chef du parti réformiste, de former un gouvernement s'inspirant de ce principe.

La Confédération et le chemin de fer

La Confédération a bien vite dominé les discussions publiques à l'Île-du-Prince-Édouard, tout comme dans les autres

colonies. Même si la province est appelée le « berceau de la Confédération » parce qu'elle fut l'hôte de la Conférence de Charlottetown, en 1864, elle fut un hôte singulièrement réticent, qui ne se joignit à la Confédération qu'en 1873. Les raisons de ce refus de la première heure témoignent bien des attitudes des insulaires, reproduites d'ailleurs par leurs représentants élus.

Le débat public sur la confédération commença vraiment quand les Résolutions de Québec furent présentées à la Législature en 1865. Les partisans de ces résolutions soutenaient essentiellement que le seul autre choix, c'était l'annexion aux États-Unis. Cet argument a été présenté par John Hamilton Gray : « [...] L'avenir ne nous réserve pas grand-chose [...] la fédération ou l'annexion, voilà ce que nous devons considérer comme notre avenir. »

Les adversaires de la Confédération avaient des arguments plus nombreux et plus convaincants, et ils représentaient une vaste majorité de la Législature. La plupart soulignaient les dangers de la représentation proportionnelle à la Chambre des communes, la pauvreté de la représentation proposée au Sénat, l'importance réduite du rôle des institutions locales de l'Île, le détournement du commerce vers le centre du Canada et la perte de recettes qu'aurait consacrée l'abandon au gouvernement fédéral du produit des droits de douane et des taxes d'accise.

Divers orateurs ont élaboré sur ces arguments. Pour George W. Howlan, puisque la représentation à la Chambre des communes devait être ajustée tous les dix ans en fonction de la population, la représentation de l'île allait baisser, et celle-ci risquait de se retrouver sans le moindre député fédéral. Frederick Brecken, pour sa part, ne voyait aucune raison pour que le nombre de sénateurs ne soit pas le même pour chaque province. George Coles, lui, estimait que la Législature locale risquait de n'avoir guère autre chose à faire que de légiférer sur « les taxes sur les chiens et les mesures pour empêcher les porcs d'errer en liberté ». John Longworth disait que le commerce de la province en souffrirait, parce que ses exportations n'iraient pas au Canada, où l'on n'avait pas besoin des légumes de l'Île, qui devrait pourtant acheter beaucoup d'articles manufacturés au Canada, de crainte de ne plus pouvoir commercer avec les Américains dans le cas où on leur imposerait des barrières tarifaires[...]

Certains des adversaires de la confédération critiquaient l'absence, dans les Résolutions de Québec, d'un mécanisme permettant de résoudre la question foncière. Pourtant, même pareil mécanisme n'aurait pas amené la plupart des insulaires à changer d'idée ; les Résolutions furent rejetées par une écrasante majorité.

L'Île résista de 1865 à 1873 aux pressions du gouvernement britannique, du gouvernement du Canada et de ceux des provinces maritimes, tous désireux de la voir se joindre à l'Union. Le gouvernement britannique se montra particulièrement brutal dans sa façon d'appliquer des

pressions sur les marchés financiers de Londres ; John A. Macdonald, pour sa part, fit preuve de davantage de ruse et de diplomatie. Par ailleurs, certains des insulaires partisans de l'Union appuyaient les pressions économiques : l'un d'eux conseilla au premier ministre fédéral de demander à Downing Street de « presser le citron ». Tout cela n'aboutit pourtant à rien, si ce n'est irriter certains insulaires au point que le premier ministre, J. C. Pope, présenta des résolutions – adoptées par la Législature – précisant qu'il n'existait pas de raisons suffisantes pour convaincre l'Île de se joindre à la Confédération. Manifestement, seul un revirement de situation majeur allait amener les insulaires à changer d'idée, et c'est justement ce qui était sur le point de se produire.

En 1871, la « politique du chemin de fer » gagna l'Île, comme cela avait été le cas dans les autres colonies. Cette année-là, le gouvernement Pope introduisit un projet de loi sur la construction d'un chemin de fer entre Alberton et Georgetown. La politique ferroviaire fit l'objet d'un débat intense à la Législature et dans toute l'Île. De nombreuses assemblées publiques révélèrent que la majorité de la population était favorable à cette amélioration au niveau des transports. Le projet de loi fut donc adopté. Le principal argument des adversaires du chemin de fer, bons prophètes, était que l'Île ne pouvait pas se le payer et qu'elle serait forcée d'adhérer à la Confédération. C'est précisément ce qui devait arriver. Le gouvernement se retrouva bientôt dans une situation financière telle qu'il fut forcé de se joindre à la Confédération. En dépit de l'exaspération qu'avait inspirée l'Île au gouvernement fédéral, les deux paliers de gouvernement négocièrent des conditions globalement favorables, et l'Île se joignit au Dominion du Canada le 1^{er} juillet 1873.

La question de l'Union avait soulevé de l'amertume et des dissensions, mais les arguments de ses adversaires n'étaient pas mesquins, ni non plus sans vision, bien au contraire. C'étaient des arguments fondamentaux, des questions de principe qui touchaient l'existence même de l'Île comme entité politique. Les insulaires craignaient de perdre leur indépendance ; ils craignaient pour la survie du seul gouvernement qu'ils connaissaient. Leur crainte était exprimée en termes politiques et économiques, et la motivation profonde de cette crainte n'a probablement jamais été aussi bien exprimée que par un membre de l'Assemblée législative, Peter Sinclair, lorsqu'il déclara : « Qu'y a-t-il de plus cher à un homme que son pays et ses institutions ? En acceptant la Confédération, nous renoncerions à tout ce qui nous est cher sur le plan politique. »

La question foncière

L'Île est réputée pour son atmosphère paisible et pour sa simplicité, loin de la frénésie caractéristique de la vie ailleurs.

Pourtant, il n'est pire eau que l'eau qui dort. Face à des difficultés exigeant des solutions vigoureuses, les insulaires ont, en effet, eu recours à la violence, aux menaces de violence, à la désobéissance civile et à des solutions proprement radicales. Cet aspect de la vie insulaire n'a jamais été illustré avec autant de vivacité que par la « question foncière ».

En effet, aucun dossier n'a dominé à ce point la vie publique de l'Île. À partir de la loterie des terres de 1767 jusqu'à l'abolition légale, en 1875, du système de propriété foncière créé par cette loterie, les insulaires ont lutté contre les grands propriétaires terriens, contre leurs agents et contre leur influence à Downing Street, afin de conquérir le droit de propriété des terres qu'ils occupaient. Après l'avoir conquis, ils ont fait en sorte que leurs institutions politiques protègent le droit de propriété.

Le problème était simple. La loterie imposait aux grands propriétaires l'obligation de coloniser leurs lots et de payer des redevances, afin d'assurer la croissance de la colonie et de payer les dépenses du gouvernement. Dès le début, de nombreux propriétaires avaient fait fi de leurs obligations, laissant un gouvernement impécunieux incapable d'aménager des routes, d'assurer des services d'éducation ou de faire quelque amélioration dans l'intérêt de la population. En 1797, il n'y avait aucun colon sur vingt-trois des lots ; dix-huit autres étaient à peu près inhabités et vingt-six seulement avaient été colonisés conformément aux termes de la concession.

Entre-temps, la situation des locataires était très difficile. Ils devaient payer un loyer au propriétaire, alors que celui-ci refusait de payer ses redevances. S'ils amélioraient leur parcelle de terre, ils ne faisaient qu'augmenter leur loyer quand ils avaient signé un bail à court terme. Par contre, s'ils avaient un bail à long terme, ils n'étaient jamais sûrs d'obtenir un droit de propriété incontestable. Il ne faut pas s'étonner de la lenteur de la colonisation, si l'on songe qu'il était relativement facile, dans les autres colonies, d'acquérir des terres et d'en devenir propriétaire.

Presque immédiatement après que l'Île eut obtenu le statut de colonie distincte et que le gouverneur eut créé une Assemblée élue, on a tenté de forcer les grands propriétaires à respecter leurs obligations ou, à défaut, de mettre fin au système. C'est ainsi que la première *Quit Rent Act* (Loi sur les redevances) a été adoptée en 1774. En vertu de cette loi, qui reçut la sanction royale en 1776, le propriétaire qui ne payait pas ses redevances devait renoncer à son lot au profit de la Couronne. La même année, le Conseil Privé de Londres rendait une décision ordonnant que les arrérages de redevances soient récupérés par voie judiciaire. Le gouverneur Patterson entreprit donc des poursuites et mit un certain nombre de lots aux enchères dès 1781. Les propriétaires réagirent à cette mesure par une énergique campagne de lobbying, à Londres ; le Colonial Office annula les ventes en 1783. Non contents de ce succès, les

propriétaires firent pression pour obtenir le rappel de Patterson, qui avait été l'un des chefs de file des mesures législatives et judiciaires prises contre eux ; le gouverneur fut effectivement rappelé en 1786.

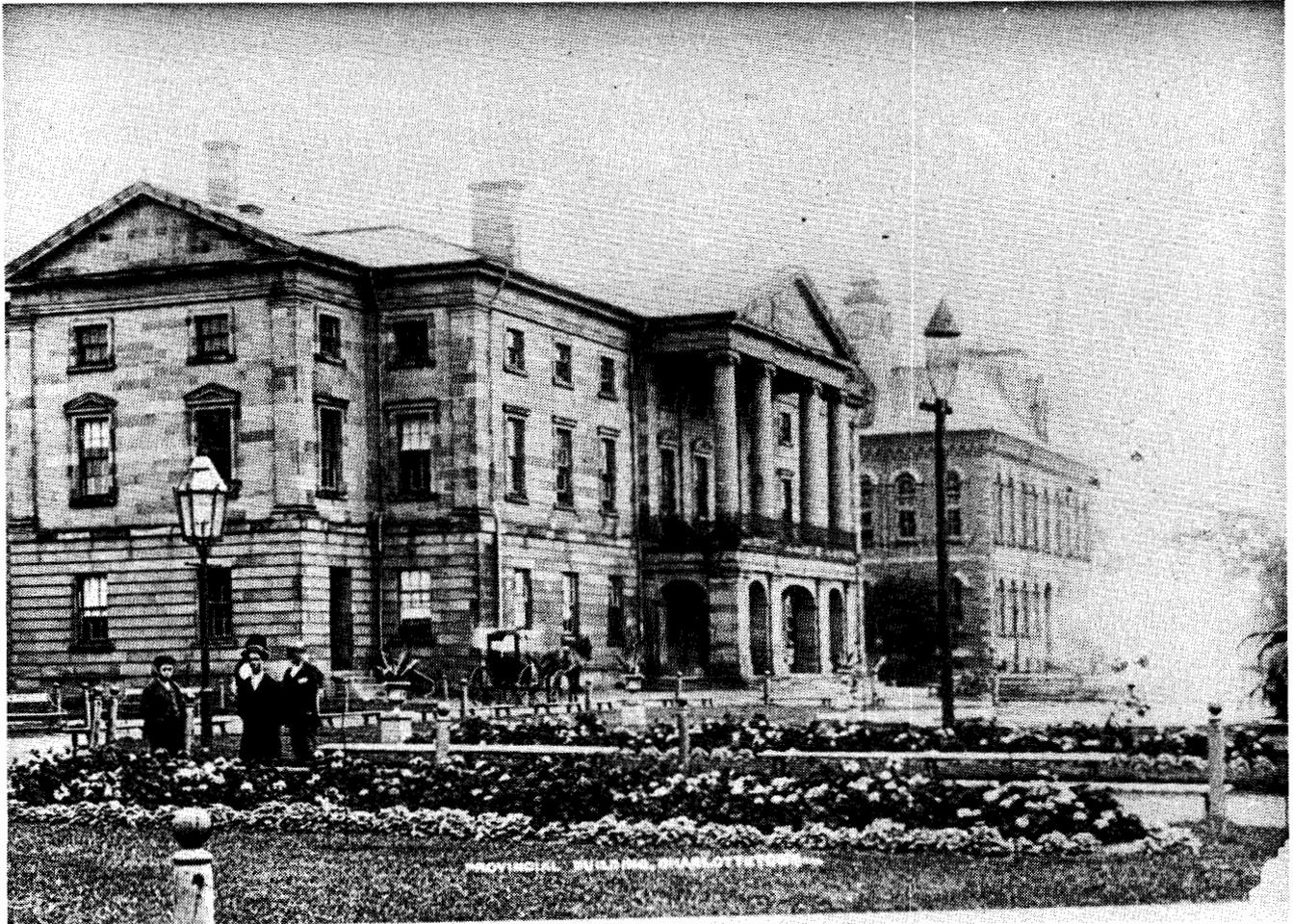
Les événements de ces premières années étaient un présage de ce qui allait arriver par la suite. Les mesures législatives et judiciaires classiques prises par les autorités contre les grands propriétaires pour débarrasser l'île de son régime de propriété foncière se révélèrent inefficaces face à un gouvernement britannique dominé par l'influence de ces mêmes propriétaires et déterminé à protéger les « droits de propriété ». Pourtant, les insulaires n'étaient pas disposés à s'avouer facilement vaincus, et ils se montrèrent très ingénieux dans leurs efforts pour se débarrasser d'un régime foncier détesté.

C'est ainsi que le mouvement de Confiscation (Escheat) a été lancé en 1797. Sa politique était nettement différente de celle des *Quit Rent Acts* antérieures. En effet, en vertu de ces lois-là, les propriétés cédées à la Couronne devaient être

remises aux enchères. Dans la pratique, cela revenait à dire qu'elles tombaient aux mains d'un autre grand propriétaire et que les locataires payaient tout simplement leur loyer à quelqu'un d'autre. La Confiscation signifiait que, quand une propriété revenait à la Couronne, les locataires avaient le droit d'acheter la parcelle qu'ils occupaient ou de la louer directement à la Couronne.

Les partisans de la Confiscation remportèrent une importante majorité aux élections de 1802 ; une loi sur la Confiscation fut même adoptée dès 1803. Cette fois encore, l'influence pernicieuse des propriétaires se révéla efficace à Londres, de sorte que le Colonial Office, toujours soucieux de protéger les droits de propriété, refusa de recommander la sanction royale. Pendant des années, tous les efforts déployés par la Législature pour résoudre le problème continuèrent d'aboutir au même « résultat ».

La situation changea en 1832, quand l'Assemblée adopta une *Land Assessment Act* (Loi sur l'évaluation des terres). Cette loi avait pour objet de procurer au gouvernement de la



La construction de la Province House (anciennement les Édifices coloniaux) a commencé en 1843 et a été achevée en 1847. La Province House est demeuré le siège de l'Assemblée législative depuis la première conférence de la Confédération en 1864 (*Archives publiques de l'Île-du-Prince-Édouard*)

colonie les recettes dont il avait grand besoin, en frappant les terres des propriétaires d'un impôt foncier. En retour de cet impôt, la Législature offrait de suspendre pour un certain nombre d'années ses efforts pour obtenir le paiement des redevances. La mesure réussit. Le gouvernement obtint les recettes dont il avait besoin et, en moins de trois ans, la résidence actuelle du lieutenant-gouverneur fut construite et l'école normale (*Central Academy*) ouvrit ses portes.

Une deuxième *Land Assessment Act* fut adoptée en 1836 ; elle allait plus loin, en imposant une pénalité, c'est-à-dire une taxe, sur les terres non colonisées. Cette loi n'obtient la sanction royale que lorsque les observations virulentes de lord Durham sur le régime de propriété foncière incitèrent le Conseil Privé à la faire sanctionner, en 1838.

Il reste que ces mesures n'étaient qu'un pis-aller, étant donné que les locataires n'avaient encore aucun moyen de devenir propriétaires de la terre qu'ils cultivaient à moins que leur grand propriétaire y consente. La Confiscation conserva donc toute son actualité et connut même un regain d'énergie quand les Catholiques obtinrent le droit de vote, en 1830, et que William Cooper devint le chef du mouvement. Les Catholiques, presque tous locataires, étaient disposés à appuyer n'importe quel mouvement réformiste. William Cooper était un chef populaire et habile, qui donna au mouvement de Confiscation une place qu'il n'avait encore jamais connue. Par exemple, il organisa, dans les années 1830, des assemblées publiques pour encourager les locataires à ne pas payer leur loyer. Le mouvement remporta une importante victoire électorale en 1838 et une autre *Escheat Act* (Loi sur la confiscation) fut adoptée au cours de la session suivante de l'Assemblée, pour être aussitôt rejetée par le Conseil législatif. Cooper fut immédiatement dépêché à Londres, où le Secrétaire du Colonial Office refusa de le voir, préférant simplement informer le lieutenant-gouverneur que le gouvernement britannique n'avait aucune intention d'approuver une loi sur la confiscation. Cela mit fin au mouvement de Confiscation, et la question foncière devint peu à peu mêlée aux controverses qui entourèrent l'avènement d'un gouvernement responsable, puis de la Confédération.

Le principe de gouvernement responsable fut adopté à l'Île-du-Prince-Édouard pour la plupart des mêmes raisons qu'il le fut dans les autres colonies, mais le Parti réformiste de l'Île avait une corde de plus à son arc, car un gouvernement responsable donnerait à la colonie les moyens de trancher la question foncière. On disait qu'un Conseil exécutif responsable devant l'Assemblée élue ne pourrait pas être assujéti aux intérêts des propriétaires à Londres et à l'Île même. L'erreur de ce raisonnement ne devait pas tarder à sauter aux yeux. Après que l'Île eut obtenu son gouvernement responsable, en 1851, le Colonial Office refusa chaque année d'accorder la sanction royale aux mesures conçues par le gouvernement pour mettre fin au

problème, et la controverse se poursuivit jusqu'à ce qu'elle fût submergée dans les débats sur la confédération.

Il peut sembler surprenant que la question foncière n'ait pas eu grand-chose à voir avec le rejet de la Confédération par l'Île jusqu'en 1873. Le fait est que d'autres arguments avaient eu beaucoup plus de poids. Pourtant, la question n'a pas été mise de côté. En effet, les conditions d'Union, en 1873, contenaient une disposition selon laquelle le gouvernement fédéral pouvait verser au gouvernement provincial une somme n'excédant pas 800 000 \$ pour l'achat des domaines des grands propriétaires. Investi de sa nouvelle autorité de province du Dominion du Canada, le gouvernement provincial ne perdit pas de temps avant d'adopter la loi qui s'imposait, la *Land Purchase Act* (Loi sur l'achat des terres), en 1875. Vingt ans plus tard, en 1895, le gouvernement avait acheté tous les domaines des grands propriétaires et la plupart des locataires étaient devenus propriétaires.

En 1895, le régime de propriété foncière des débuts avait été éliminé dans la pratique, mais la mentalité allait se perpétuer chez les insulaires. En un laps de temps relativement court, la société composée largement de locataires mécontents et décidés s'était transformée : les propriétaires étaient la norme plutôt que l'exception. Pourtant, les insulaires n'allaient pas perdre de sitôt le souvenir de cette lutte. La Législature provinciale s'était retrouvée du jour au lendemain composée de nouveaux propriétaires qui tenaient désormais à ce que les droits de propriété soient respectés et protégés. Toute cette expérience influe encore sur les attitudes des insulaires vis-à-vis des institutions politiques, du rôle des gouvernements et de l'importance de l'exploitation agricole familiale.

Histoire législative

Le genre de « démocratie directe » qui existe à l'Île-du-Prince-Édouard ne laisse pas d'impressionner certains observateurs, voire parfois de susciter leur envie. D'autres disent qu'avec trente-deux représentants élus à la législature provinciale, la population de 120 000 habitants est sur-représentée : pourquoi un si gros moteur pour une si petite machine, dirait-on. Ces mêmes critiques remettent parfois en question le droit de l'île au statut de province, disant qu'elle est sur-représentée au Parlement, avec ses quatre députés à la Chambre des communes et ses quatre sénateurs. Les insulaires n'accordent guère d'attention à ces arguments, sachant bien que leur histoire fait de leur Île une entité économique et politique distincte ; ils savent aussi que la taille, la population et la richesse ne sont pas les seuls facteurs qui déterminent la légitimité de l'existence des institutions parlementaires britanniques. Ils savent en effet que leur représentation au Parlement est garantie par la Constitution. Ils sont fiers d'avoir, au sein de la confédération canadienne, le régime qui se rapproche le plus de la démocratie directe.

L'évolution de la législature provinciale et de ses pratiques est le produit de son histoire, de sa taille et de l'évolution de la question foncière.

La législature provinciale joue le même rôle que toutes les autres, mais elle s'en distingue par certaines caractéristiques. Ainsi, ses trente-deux membres représentent seize circonscriptions ayant chacune un conseiller et un député. Aux élections, les candidats aux postes de conseiller se disputent les suffrages, comme les candidats aux postes de député. Les gagnants dans chaque catégorie sont élus.

L'histoire de cette assemblée législative est bien sûr, toute particulière. L'Île a obtenu le statut de colonie distincte en 1769, et la création d'une Assemblée élue semblait être une suite logique à cette première étape. Cette assemblée devint essentielle lorsque le gouvernement britannique refusa d'entériner les ordonnances rendues par le gouverneur Patterson pour forcer les propriétaires à payer leurs redevances, à moins que ces ordonnances ne soient appuyées par la majorité de la population. Étant donné qu'il n'avait même pas assez d'argent pour payer ses fonctionnaires sans les recettes provenant des redevances, le gouverneur Patterson recommanda la création d'une Assemblée élue.

À l'occasion des premières élections, en 1773, Patterson prit une décision audacieuse, en acceptant le vote de toute la population « collectivement », c'est-à-dire en renonçant à toutes les conditions d'admissibilité restreignant le droit de vote, sauf l'obligation d'être Protestant et d'habiter la colonie. Le gouverneur jugeait que cette décision s'imposait en raison du petit nombre d'habitants, des communications difficiles et du nombre restreint des propriétaires ; la plupart des habitants de l'île étaient des locataires qui, normalement, n'auraient pas eu le droit de vote.

Les premières élections eurent donc lieu à Charlottetown le 4 juillet 1773, au cours d'une assemblée générale des citoyens. Dix-huit représentants furent élus et l'Assemblée se réunit pour la première fois trois jours plus tard, dans la résidence de James Richardson. La loi la plus importante qu'elle adopta fut la première d'une longue série de *Quit Rent Acts* portant confiscation des propriétés dont les redevances n'avaient pas été payées. Le gouvernement britannique apporta des modifications mineures à ce texte, qui devint finalement la loi de la colonie lorsqu'il fut derechef adopté, avec les modifications de Londres, à la deuxième session de l'Assemblée, en 1774. Cette loi devait être pendant de longues années la pierre angulaire juridique de toutes les démarches entreprises par la suite pour forcer les grands propriétaires à payer leurs redevances.

La constitution de la colonie, adoptée en 1769, créait en outre un Conseil exécutif de douze membres nommés par la Couronne et chargés de conseiller et d'aider le gouverneur dans l'exercice de ses fonctions. Pendant de nombreuses années, le Conseil exécutif devait aussi faire office de chambre haute de la législature, c'est-à-dire de Conseil

législatif. La composition des deux conseils était similaire, sans pour autant être identique. La principale différence était la suivante : le gouverneur présidait le Conseil quand celui-ci siégeait à titre consultatif, tandis que le juge en chef présidait le Conseil quand il siégeait à titre législatif. Cette concentration de fonctions dans les mains de quelques familles, jointe au fait que plusieurs des conseillers étaient aussi titulaires de charges gouvernementales, ne pouvait qu'alimenter les attaques des Réformistes, qui décriaient ce qu'ils appelaient un « Pacte des grandes familles ».

L'augmentation de la population et l'amélioration des communications ont peu à peu fait changer le système électoral. Ainsi, en 1838, le nombre des représentants passa à vingt-quatre, quand l'*Election Act* (Loi électorale) divisa chaque comté en trois circonscriptions électorales élisant chacune deux représentants et chaque capitale de comté en élisant elle aussi deux. Les circonscriptions changèrent de nouveau en 1856 sous l'impulsion de la croissance démographique, quand une nouvelle *Election Act* créa cinq circonscriptions dans chaque comté, portant à trente le nombre des représentants élus. Par la suite, la structure de l'Assemblée législative demeura inchangée jusqu'en 1893.

Dès le début, avec l'ordonnance du gouverneur Patterson pour les premières élections, en 1773, le droit de vote avait été très largement accordé ; en 1856, la colonie était bien près du suffrage universel, puisque les Catholiques s'étaient vu accorder le droit de vote en 1830. Autre fait intéressant : l'histoire de la fusion du Conseil législatif avec l'Assemblée législative, qui est à l'origine de l'Assemblée législative que nous connaissons aujourd'hui.

Le Conseil législatif de l'Île-du-Prince-Édouard était devenu un organisme distinct du Conseil exécutif en 1839, suivant ainsi l'exemple des autres colonies de l'Amérique du Nord britannique. Comme dans ces autres colonies, cette mesure avait pour objectif de réduire le pouvoir que détenaient les membres à vie du Conseil exécutif, de façon qu'il soit possible de nommer à ce Conseil des personnes siégeant à l'Assemblée élue. Comme ce devait être le cas plus tard pour le principe de gouvernement responsable, le changement a tardé à se produire à l'Île-du-Prince-Édouard, parce que le Colonial Office et les gouverneurs doutaient que l'île comptât assez de citoyens respectables pour qu'il soit possible de former un Conseil législatif distinct. Toutefois, quand lord Durham déjoua les prévisions en ne recommandant pas l'abolition de tous les conseils législatifs, le nouveau gouverneur en chef de toute l'Amérique du Nord britannique, sir John Colborne, reçut instruction de créer à l'Île-du-Prince-Édouard deux conseils bien distincts. Le Conseil législatif devait comprendre au plus douze membres et le Conseil exécutif neuf membres. Les conséquences du changement ne tardèrent pas à se manifester, car le gouverneur sir Charles Fitzroy nomma immédiatement deux membres de l'Assemblée législative au Conseil exécutif.

Le nombre des membres du Conseil législatif passa de douze à dix-sept en 1859, mais sa composition ne changea vraiment qu'en 1861, quand il devint un corps élu. Certains pourront s'étonner que ce Conseil législatif soit devenu un corps élu par la proclamation d'un projet de loi adopté en 1861 par un gouvernement conservateur. Les Réformistes avaient été au pouvoir presque sans interruption de 1851 à 1859 et, par le jeu des nominations, ils détenaient la majorité au Conseil législatif. Or, un gouvernement conservateur qui avait eu la majorité à l'Assemblée pendant quelque temps, en 1854, avait été frustré dans ses efforts par un Conseil législatif dominé par les Réformistes. Par conséquent, les Conservateurs souhaitaient que les membres du Conseil soient élus, et leur objectif fut atteint en 1861 grâce à la proclamation d'un projet de loi adopté par un gouvernement conservateur majoritaire dans les deux chambres. Ironie du jeu politique, les chefs réformistes, George Coles et Edward Whelan, se retrouvèrent à défendre le principe d'un Conseil législatif nommé, tandis que les conservateurs militaient pour le principe d'un Conseil élu.

La Loi de 1861 portait création d'un Conseil législatif de treize membres. Chaque comté était divisé en deux circonscriptions électorales élisant chacune deux membres ; la capitale, Charlottetown, était considérée comme une circonscription électorale et devait élire un membre. Les membres des comtés devaient être élus pour huit ans, et la moitié devait être renouvelée tous les quatre ans, aux élections. Le représentant de Charlottetown devait être élu pour un mandat de huit ans.

Les fonctions de la chambre haute ne furent pas modifiées par la Loi de 1861. Toutefois, cette Loi contenait quelque chose de nouveau sur le droit de vote et sur l'admissibilité des membres : les conseillers devaient être âgés d'au moins 30 ans et être sujets britanniques. Il n'y avait pas de condition d'admissibilité basée sur la propriété. Toutefois, le droit de vote aux élections des membres du Conseil législatif était réduit aux personnes âgées d'au moins 21 ans et ayant une propriété, en tenure franche ou à bail, d'une valeur de 100 livres. Comme le disait le Secrétaire du Colonial Office, le duc de Newcastle, « [...] ce n'est pas au candidat qu'il faut imposer des conditions de propriété, mais bien à l'électeur. » Le raisonnement, c'était qu'une circonscription d'électeurs de choix ne pouvait que choisir un bon représentant, lequel aurait pu ne pas être admissible si l'on avait imposé des restrictions quelconques aux candidats.

Le Conseil législatif ne devait pas changer avant sa fusion avec l'Assemblée législative en 1893. Néanmoins, après la Confédération, il y eut presque chaque année un débat sur d'éventuelles modifications. Les partisans du changement soutenaient que, comme la Confédération avait réduit les responsabilités de la Législature, il n'était plus nécessaire de faire les frais d'une seconde chambre, qu'on estimait en 1879 à 7 000 \$ par année. Pourtant, jusqu'en 1893, la chambre

haute elle-même s'opposa toujours au changement, comme d'ailleurs certains membres de l'Assemblée élue. Les obstacles au changement étaient en outre souvent accrus du fait que des partis politiques rivaux détenaient la majorité de chaque chambre. Néanmoins, l'argument le plus fondamental invoqué à cet égard était lié à la protection des droits de propriété.

Depuis la création de l'Assemblée législative en 1773, presque tous les citoyens du sexe masculin avaient le droit de vote. À ce moment-là, la situation n'avait guère soulevé d'objections, mais avec le temps, l'augmentation de la population et l'intensification du commerce en vinrent, à l'époque de la Confédération, à faire craindre aux insulaires que le gouvernement pourrait être contrôlé par des gens de passage n'ayant pas de propriété dans l'Île et se préoccupant peu de son avenir. Cette crainte fut renforcée par les effets des luttes autour de la question foncière. Après l'adoption de la *Land Purchase Act* de 1875, de nombreux locataires devinrent propriétaires fonciers. Ces nouveaux propriétaires étaient très conscients de l'importance des droits de propriété, particulièrement puisqu'ils avaient l'impression que c'était aux droits et à l'influence des grands propriétaires qu'ils devaient d'avoir été si longtemps réduits en servitude. À partir de 1875, les insulaires ont toujours été déterminés à faire respecter leurs droits de propriété, et cette attitude a largement contribué aux changements législatifs de 1893. Elle se manifeste d'ailleurs encore aujourd'hui chaque fois qu'un gouvernement quelconque tente de s'immiscer trop loin dans le secteur agricole, et elle a fait des agriculteurs de l'île un groupe particulièrement indépendant et turbulent en politique provinciale. C'est précisément cette attitude qui se dégage des débats qui ont entouré le premier projet de loi déposé en 1879 et portant abolition de la chambre haute.

Dans le discours du trône de 1879, le gouvernement libéral de Louis Henry Davies promit une mesure sur l'établissement d'une seule chambre législative. Toutefois, comme ce gouvernement fut défait à la Législature avant d'avoir pu déposer le projet de loi promis, c'est au gouvernement conservateur du premier ministre W.W. Sullivan qu'il revint d'introduire une mesure analogue. Cependant, même avant la défaite du gouvernement Davies, il y avait des signes de dissension chez les conservateurs. L'un des représentants élus de la majorité s'était demandé comment le gouvernement pourrait abolir les droits de propriété existants « [...] et conférer ces privilèges à des gens qui n'avaient rien à perdre dans la province ». Un autre opposant à l'abolition de la chambre haute estimait que « [...] les gens pourraient venir par milliers voter contre les propriétaires de l'Île, qui se retrouveraient absolument sans défense ». Un autre représentant se disait favorable à l'abolition, pourvu « [...] qu'on assure une certaine protection aux propriétaires ». Manifestement, l'abolition de la chambre haute allait être une tâche longue et difficile.

Quand le gouvernement conservateur de W.W. Sullivan prit le pouvoir, cette même année 1879, il présenta un projet de loi analogue, mais où les conditions de résidence des électeurs étaient resserrées, au même titre que les conditions applicables à la propriété des représentants. Ces nouvelles conditions ne réussirent toutefois pas à obtenir l'assentiment du Conseil législatif. Même le leader du gouvernement à la chambre haute s'opposait à la mesure, tout en déclarant qu'il était tenu de voter en sa faveur, à titre de membre du gouvernement. On l'accusa immédiatement de manquer à ses principes. Un autre membre du Conseil déclara que le projet de loi était « [...] une tentative injustifiée et préméditée pour dépouiller les propriétaires de leurs droits et privilèges », et un autre était convaincu que « [...] l'Assemblée voulait abolir le Conseil, qui représentait la richesse et l'intelligence de l'Île, en s'arrogeant la totalité du pouvoir législatif ». Face à pareille opposition, il n'y a rien d'étonnant à ce que la question ait pu faire l'objet d'un débat tout au long des années 1880 et qu'elle n'ait abouti qu'en 1893.

Les propositions couvraient toute une gamme de possibilités, de la simple abolition du Conseil au maintien des deux chambres, en passant par une réduction du nombre des membres de l'une et de l'autre et par la fusion des deux avec ou sans resserrement des conditions d'admissibilité des électeurs et des candidats en fonction de leur propriété. Enfin, on aboutit, en 1892, à un compromis fusionnant les deux chambres en un seul corps élu.

Cette fusion des deux chambres en une seule Assemblée est unique dans l'histoire de l'Amérique du Nord britannique. La province se donna une Assemblée législative composée de trente personnes élues dans quinze circonscriptions à double représentation. L'un des deux représentants de chaque circonscription, le député, était élu par tout l'électorat ; l'autre, c'est-à-dire le conseiller, ne l'était que par les électeurs propriétaires, en tenure franche ou à bail, de biens d'une valeur d'au moins 325 \$. La loi sur la fusion permettait aux électeurs propriétaires de voter dans chaque circonscription dans laquelle ils possédaient des biens de la valeur requise ; en plus, à titre de simples électeurs, ils avaient aussi le droit de voter pour un candidat au poste de député dans chacune de ces circonscriptions. Autrement dit, les électeurs qui avaient des biens fonciers de la valeur requise dans chacune des quinze circonscriptions avaient le droit de voter pour trente candidats de leur choix. Il était rare que ce fût le cas, et, de toute façon, avant l'âge de l'automobile, il aurait été impossible à l'électeur d'aller voter dans chaque circonscription ; cependant, il était courant de voir des propriétaires voter dans plus d'une circonscription. La loi qui apporta ces changements fut adoptée par la Législature de l'Île en 1892 ; mais en raison de son importance, le lieutenant-gouverneur ne lui accorda pas sa sanction, décidant plutôt d'en saisir le gouverneur général. Le gouvernement du Canada s'abstint de toute intervention

et renvoya la loi à Charlottetown, parce que les provinces ont le pouvoir de modifier leur propre constitution, sauf à l'égard du poste de lieutenant-gouverneur. En définitive, après avoir été adoptée de nouveau, la loi fut proclamée en 1893.

Entre 1893 et 1963, cette loi ne subit aucun changement essentiel. Le droit de vote fut graduellement élargi au fil des années par une série de modifications, et le suffrage féminin fut, bien entendu, reconnu en 1922. Par la suite, diverses modifications donnèrent lieu à une tradition électorale intéressante : le droit de vote des propriétaires fut accordé aux conjoints, de sorte qu'il était possible pour un propriétaire et pour son conjoint de voter dans plus d'une circonscription. Ce n'est qu'en 1963 que certaines des caractéristiques uniques de la Loi de 1893 subirent un changement important.

En 1961, le gouvernement progressiste-conservateur de Walter Shaw amorça le changement en formant une Commission royale d'enquête sur la réforme électorale. Depuis un certain nombre d'années, on mettait en doute l'équité du vieux régime de vote des propriétaires et de la pratique du vote multiple, de même que les inégalités de représentation résultant de l'urbanisation : certains secteurs (particulièrement Summerside et Charlottetown et l'ensemble du comté de Queen's) étaient sous-représentés à la Législature. Les recommandations de la Commission royale n'avaient rien de bien spectaculaire. Les commissaires recommandaient l'abolition du vote multiple et l'amélioration du processus électoral, par exemple grâce à une vérification plus serrée des listes électorales, mais ils se prononçaient en faveur du maintien du vote des propriétaires pour les postes de conseiller, en insistant même pour qu'on porte de 325 \$ à 1 000 \$ la valeur minimale de la propriété requise comme critère d'admissibilité. En outre, ils recommandaient une légère modification de la carte électorale : l'ajout d'une circonscription au comté de Queen's et l'élimination d'une circonscription au comté de King's, de façon que le nombre de représentants (30) reste inchangé. Dans le projet de loi qu'il déposa en 1963, le gouvernement reprit bien peu des principales recommandations de la Commission royale. La loi de 1963 abolit entièrement le vote des propriétaires et établit un processus électoral simplifié. Elle resta muette sur la redistribution des sièges et retint les désignations de conseiller et de député. Un amendement proposé et adopté à la Législature ajouta une deuxième circonscription électorale à Charlottetown, sans réduire la représentation du comté de King's, ce qui porta à son nombre actuel de trente-deux membres la composition de la Législature.

L'évolution de la Législature de l'île est un cas intéressant pour les spécialistes. La fusion des deux chambres en 1893 et le maintien, sur une si longue période, du vote des propriétaires témoignent de l'importance, sur le plan politique, de la propriété foncière pour les insulaires en raison

de la longue lutte de leurs ancêtres contre les grands propriétaires britanniques et du souvenir qu'on a d'avoir été pendant des décennies locataire sur « ses propres terres ».

Partis politiques

L'émergence des partis politiques s'est faite à l'Île-du-Prince-Édouard à peu près comme ailleurs. Dans les années qui ont suivi la création d'une Assemblée élue, les « partis » n'étaient guère plus que des factions où se groupaient des personnes partageant les mêmes vues sur la plupart des grandes questions. Peu à peu, à mesure que l'Assemblée s'est efforcée d'affirmer son autorité et a vu s'instaurer le principe de gouvernement responsable, deux groupes connus sous le nom de Réformistes et de Conservateurs se sont constitués, même si leurs membres rompaient souvent les rangs sur certaines questions. Il n'était pas rare, en effet, qu'un membre de l'un ou de l'autre groupe traversât le parquet sur des questions comme la confiscation des terres, la lecture de la bible dans les écoles, la confédération et l'avenir du Conseil législatif. Bref, les insulaires accordaient autant ou aussi peu d'importance que n'importe qui à la constance des vues politiques de leurs élus. Néanmoins, c'est la question foncière qui a contribué d'une façon toute particulière au développement de l'organisation politique de la province, comme à l'évolution de la plupart de ses principes et de ses institutions.

La frustration qu'éprouvaient au début certains des membres de l'Assemblée élue et certains fonctionnaires ou dirigeants du gouvernement face au refus du gouvernement britannique de régler la question de la propriété terrienne devait donner lieu à la première forme d'activité politique organisée de l'Île-du-Prince-Édouard (et peut-être même de l'Amérique du Nord britannique). Lorsque le gouvernement de Londres rejeta le concept de la confiscation en 1803, il provoqua la formation de la Société des électeurs loyaux (*Society of Loyal Electors*). En 1806, cinq Électeurs loyaux furent élus à l'Assemblée, qui comptait alors dix-huit membres, et le mouvement porta même sa représentation à sept députés aux élections de 1812. Forts de leur nombre, les Électeurs loyaux exercèrent une considérable influence pendant quelques années, au point d'encourir l'animosité de la « Cabale » qui aurait contrôlé le gouvernement de la colonie. Même si les membres de la Société se réunissaient tous les mois pour étudier des moyens de contrer l'influence des grands propriétaires fonciers et d'élire des « hommes intègres et indépendants » à l'Assemblée, le gouvernement considérait le mouvement comme « extrêmement dangereux » et il considérait ses membres comme des fomenteurs de troubles et de rébellion. Bien que les Électeurs loyaux aient eu une grande influence pendant quelques années, leurs efforts en vue de régler la question foncière n'aboutirent à rien de plus que ceux de leurs prédécesseurs et le mouvement mourut peu à peu. Cependant, son influence

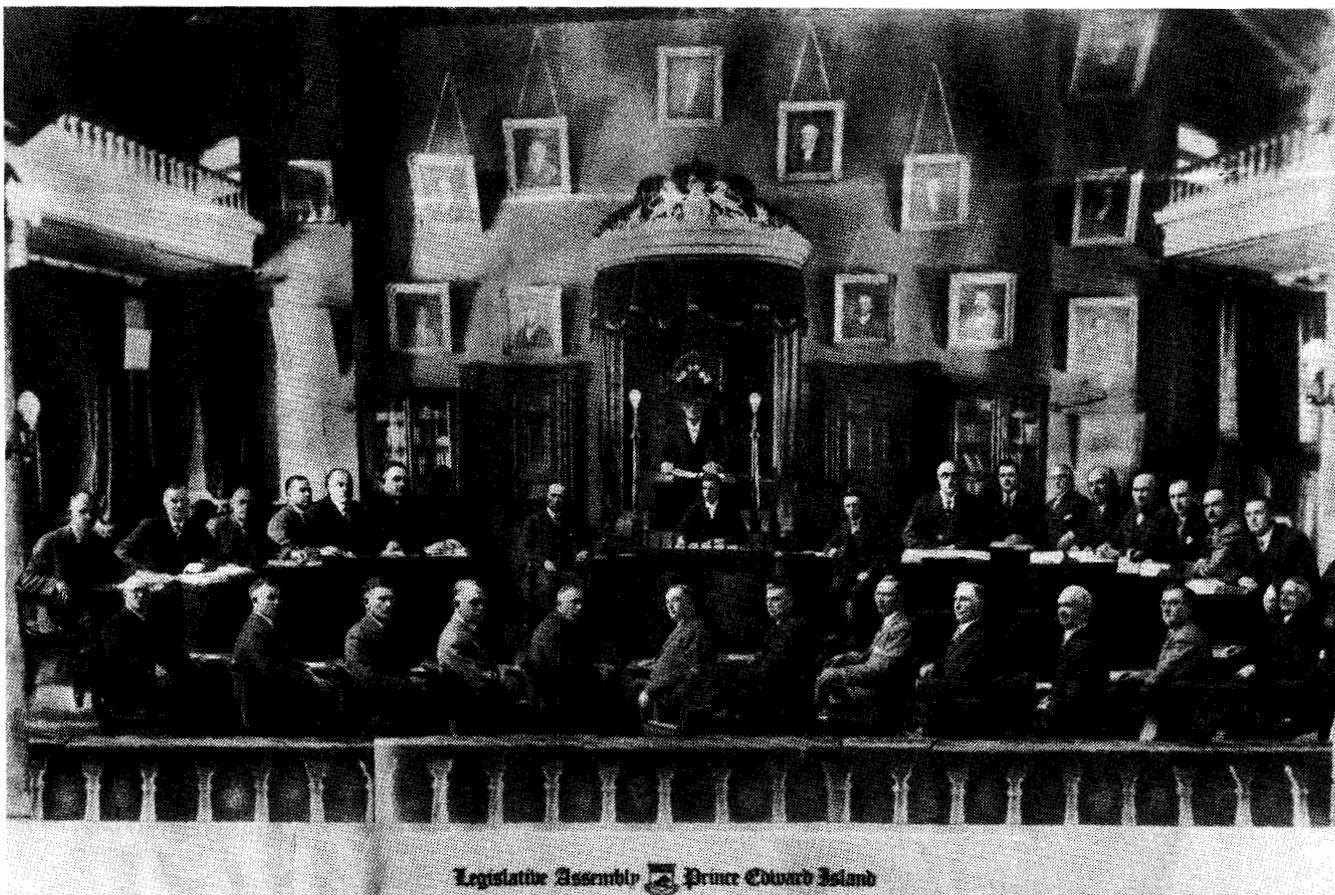
continua à se faire sentir chez les partisans du changement au sein des Réformistes et des Conservateurs.

C'est la lutte pour un gouvernement responsable qui a le plus contribué à définir l'allégeance aux partis, quoiqu'il y ait eu des partisans et des adversaires mêmes de cette question-là dans les deux partis et que, globalement, tous les membres de l'Assemblée aient été d'accord avec le principe. L'entente était moins générale sur d'autres questions. Ainsi, c'est un gouvernement conservateur qui fit du Conseil législatif un corps élu, alors que les Réformistes s'opposaient au changement. En revanche, un gouvernement libéral détenait le pouvoir en 1893 quand le Conseil législatif et l'Assemblée législative furent réunis en une seule Assemblée, mais il s'agissait là d'une solution de compromis appuyée par les deux partis. Enfin, c'est un gouvernement conservateur qui finit par abolir le vote des propriétaires en 1963. Des membres des deux partis étaient partisans de la réforme foncière ; cependant, sur le sujet de la confédération, leur position respective manquait totalement de constance et de cohérence. Les changements d'allégeance sur cette question et sur d'autres dossiers du genre étaient généralement éphémères si bien qu'on pouvait généralement distinguer deux groupes dans l'ensemble. La seule question qui réussit à polariser les allégeances politiques fut celle des écoles.

Il y a eu controverse sur les écoles confessionnelles dans toutes les provinces du Canada ; dans certaines provinces, elle dure encore. L'Île-du-Prince-Édouard ne fait pas exception à la règle.

Avant la Confédération, il y avait à l'Île des écoles séparées, ou confessionnelles, de fait, mais non de droit. Les écoles confessionnelles, dont les plus importantes étaient les écoles catholiques de Charlottetown, ne recevaient aucune subvention du gouvernement, et le Conseil scolaire refusait d'accorder une licence aux Frères des Écoles chrétiennes, qui assuraient une partie de l'enseignement. Les Catholiques essayèrent refus sur refus, jusqu'à ce que la question finisse par aboutir en 1876.

Généralement, les Catholiques avaient demandé des subventions pour celles de leurs écoles qui répondaient aux normes du Conseil scolaire. Mais en 1875, l'évêque, dans une lettre pastorale, semblait demander la reconnaissance légale d'un système d'écoles confessionnelles. En 1876, le rapport d'un comité de la Législature révéla que toutes les écoles confessionnelles enfreignaient les dispositions de non-confessionnalité de la *School Act* (Loi sur les écoles) en vigueur, car on y donnait un enseignement religieux. Jusqu'alors, les Protestants avaient toujours été relativement bien disposés à accorder une aide financière aux écoles catholiques existantes, généralement considérées comme les meilleures de la province, mais cette lettre dans laquelle l'évêque semblait demander un système d'écoles confessionnelles durcit les positions des deux côtés. Pendant



Députés de l'Assemblée législative – 1931 (Archives publiques de l'Île-du-Prince-Édouard)

la campagne électorale de 1876, le chef libéral, Louis Henry Davies, réclama une application rigoureuse des dispositions de non-confessionnalité de la *School Act* et se prononça contre l'octroi de toute aide financière aux écoles confessionnelles.

L'évêque avait dans l'ensemble penché pour les Libéraux, mais il était difficile pour un Catholique d'appuyer la position de Davies. À l'inverse, le chef conservateur, J. C. Pope, qui cherchait une stratégie électorale et qui était relativement favorable à une requête qu'il considérait comme raisonnable, avait adopté une politique modérée, disant qu'il fallait « payer en fonction des résultats ». Selon lui, toutes les écoles qui répondaient aux normes du Conseil scolaire auraient dû bénéficier d'une aide financière. Malheureusement, les esprits étaient trop échauffés pour que cette stratégie puisse réussir. La plupart des meilleurs amis et des plus ardents partisans protestants de Pope désertèrent son parti, et un gouvernement de coalition de Protestants, libéraux et conservateurs, remporta une victoire électorale écrasante en jurant de modifier la *School Act* et d'éliminer l'enseignement confessionnel.

La *School Act* de 1877 élimina effectivement l'enseignement confessionnel dans toutes les écoles, la journée durant, sauf à Charlottetown et à Summerside, où l'enseignement religieux fut autorisé, mais en dehors des heures d'école. Chose pire encore pour les Catholiques, la lecture de la bible fut permise, mais à condition que le texte ne soit ni commenté ni expliqué. La Coalition protestante appuya ces mesures, mais quand Davies déposa une nouvelle loi sur les impôts pour accroître les recettes gouvernementales, loi rendue nécessaire selon lui pour financer l'application des nouvelles mesures sur l'éducation, la Coalition commença à se désintégrer. La nouvelle loi sur les impôts était considérée comme injuste, étant donné que seule la propriété foncière devait être imposée. C'était offrir aux Conservateurs l'occasion qu'il leur fallait.

Après les élections de 1876, le Parti conservateur avait été réduit à un petit groupe qui ne comprenait plus que des Catholiques. Son chef, J. C. Pope, avait été élu député fédéral lors d'une élection partielle, en 1876, et il était devenu ministre dans le Cabinet de sir John A. Macdonald après les élections fédérales de 1878. Le nouveau chef des

Conservateurs provinciaux, William W. Sullivan, capitalisa sur les dissensions religieuses de 1876 et sur la politique d'imposition de Davies. Mécontents des nouvelles mesures fiscales, les Conservateurs protestants renouèrent avec leur parti. Pour leur part, les Catholiques se souvenaient ce que Pope avait fait pour eux. En 1879, Sullivan conduisit les Conservateurs à la victoire, et son parti conserva le pouvoir jusqu'en 1891. L'emprise du Parti libéral sur le vote des Catholiques était désormais brisée, au point que, même aujourd'hui, il est difficile d'établir une répartition du vote en fonction des croyances religieuses des électeurs. La question des écoles avait à tout jamais changé la base électorale des deux partis.

La solidarité des membres des partis a été durement mise à l'épreuve depuis les années 1870, particulièrement sur la question de la prohibition. C'est un gouvernement libéral qui introduisit la *Prohibition Act* originale en 1900. Quand un premier ministre conservateur promit de l'abolir, en 1927, son gouvernement fut écrasé aux élections par les Libéraux. Pourtant, les modifications proposées en 1945 par les Libéraux pour libéraliser la loi divisèrent le Cabinet et, toujours en 1945, ces mêmes Libéraux abolirent à toutes fins utiles la prohibition en faisant adopter la *Temperance Act* (Loi sur la tempérance).

Ni les Libéraux, ni les Conservateurs ne peuvent prétendre être le parti de la réforme. Si le changement est synonyme de réforme, les deux ont tantôt appuyé la réforme, tantôt ils lui ont résisté. En outre, il n'y a pas de troisième parti pour réclamer ce titre.

L'Île-du-Prince-Édouard n'offre pas un terrain fertile à une troisième voix politique. Dans une économie où il n'y a pas de secteur industriel vigoureux, l'électorat n'offre guère de prise aux partis traditionnels de gauche. L'histoire de la province fait que l'idéologie socialiste est mal accueillie par les électeurs, qui sont des propriétaires tendant à se considérer comme des entrepreneurs indépendants et qui se tourment vers le gouvernement seulement pour obtenir son aide législative et financière en période de besoin. Ces dernières années, le Nouveau parti démocratique s'est efforcé de s'implanter; s'il a réussi à recruter quelques excellents candidats, il n'a pas obtenu grand succès auprès des électeurs, peut-être parce qu'il n'a pas réussi à conclure une difficile alliance entre les associations agricoles et les syndicats ouvriers. Compte tenu de l'histoire de la province et de la nature de son économie, il ne faut pas s'étonner de constater que les succès remportés par les partis et les mouvements protestataires ont toujours été solidement fondés sur l'électorat rural.

À l'époque où la Société des électeurs loyaux était en pleine activité, les partis traditionnels n'existaient pas encore, mais le mouvement aurait assurément été un tiers parti alors, et il le serait encore aujourd'hui. Les partisans de la confiscation des terres, eux, ne s'étaient pas organisés en

parti, mais cela ne les a pas empêchés de connaître de grands succès électoraux, voire parfois de contrôler l'Assemblée. Les deux mouvements avaient de solides assises dans le secteur rural.

La Ligue des locataires (*Tenant League*) des années 1860 ressemblait davantage à un groupe de guérilla qu'à une organisation politique, mais elle avait un objectif politique précis: ne pas payer les loyers. Grâce à un système efficace de communication par signaux, ces locataires se réunissaient rapidement dès qu'un collecteur de loyers ou que le shérif était en vue. Ces « agents de l'oppression » rebroussaient habituellement chemin de leur plein gré, après avoir reçu des menaces de violence, mais, dans certains cas, il y eut effectivement violence et certains « agents » furent blessés. La consternation des autorités fut telle qu'on dépêcha un corps expéditionnaire d'Halifax pour maintenir la paix. La vie dans l'Île n'a pas toujours été d'un calme serein.

À notre époque, il n'y a rien d'étonnant à ce que le tiers parti qui a connu le plus de succès à l'Île ait été le Parti progressiste du Canada. Aux élections fédérales de 1921, il y avait des candidats progressistes dans trois des quatre circonscriptions; ils obtinrent un pourcentage plus élevé du vote que n'importe quel autre candidat d'un tiers parti jusqu'alors ou jusqu'à présent, mais aucun d'eux ne fut élu. Certains progressistes briguerent les suffrages aux élections provinciales de 1923, mais avec moins de succès encore. L'activité des Progressistes dans l'Île se termina avec la dissolution du parti fédéral.

De nos jours, le Nouveau parti démocratique poursuit ses efforts dans la province en essayant de travailler en collaboration avec certains des organismes agricoles, et plus particulièrement avec le Syndicat national des agriculteurs. Jusqu'à présent, il n'a guère connu de succès.

Globalement, les tiers partis n'ont pas réussi à conquérir la faveur de l'électorat. Une fois devenus propriétaires, les électeurs ne trouvaient rien à redire contre les partis traditionnels puisqu'ils les contrôlaient dorénavant et aussi parce qu'ils n'ont jamais été attirés par les idéologies de gauche.

La vie politique de la province a été marquée par sa taille ainsi que par la nature de ses institutions politiques. Comme la population est d'environ 120 000 personnes et que l'Assemblée compte trente-deux représentants, la politique est liée de très près à la vie des citoyens. La province de l'Île-du-Prince-Édouard est la seule au Canada où les élus du peuple soient connus de la grande majorité de leurs électeurs, voire probablement de tous leurs électeurs, dans certains cas. Rares sont ceux qui hésiteraient à téléphoner à leur député à n'importe quelle heure de la journée (et parfois de la nuit) pour lui demander des faveurs ou pour s'exprimer. Les électeurs s'attendent à ce que leur représentant réponde au téléphone, ou à tout le moins, qu'il retourne leur appel. Ils s'attendent que les ministres, qui ont des secrétaires et des

adjoints, acceptent leurs appels et reçoivent des visiteurs à l'improviste, à n'importe quel moment de la journée. Par conséquent, les conseillers, les députés et les ministres doivent concilier les intérêts divergents non pas d'un groupe abstrait, l'électorat, ou de groupes de lobbying organisés mais anonymes, mais bien d'amis et de parents. Cette situation présente bien sûr de grands avantages à la fois pour le gouvernement et pour les électeurs, mais elle peut rendre le processus décisionnel atrocement difficile, étant donné que toute décision a fatalement des répercussions sur des amis et des parents.

La taille du gouvernement produit le même genre d'effet. Beaucoup d'organisations, de compagnies, de groupes d'intérêt organisés et de particuliers s'attendent à avoir directement accès au Cabinet, et ils y ont accès de fait. Rares sont les Cabinets de l'Île qui auraient osé ou qui oseraient refuser de recevoir, dans la salle du conseil, des groupes d'agriculteurs, de pêcheurs, de travailleurs et de femmes désireux de se faire entendre. Les dirigeants des entreprises privées et les particuliers ayant de bons contacts s'attendent à recevoir le même traitement.

Le nombre restreint de représentants peut aussi rendre le choix des ministres extrêmement difficile. En effet, un gouvernement peut facilement être élu avec une majorité de deux représentants seulement (17 à 15). Après avoir choisi un président de l'Assemblée, le premier ministre peut se retrouver avec seulement quinze représentants parmi lesquels il doit choisir au moins dix ministres. Après avoir sacrifié aux impératifs géographiques et religieux, il peut être très limité dans ses choix, au point de devoir négliger des gens de grand talent. Néanmoins, les règles de base du choix des ministres sont les mêmes à l'Île qu'ailleurs. Seul l'ordre de grandeur est différent.

D'ailleurs, et pour les mêmes raisons, le Cabinet tend à être plus dominant qu'ailleurs. Bien entendu, tous les Cabinets tendent à dominer leur caucus, pour des raisons qui sautent aux yeux. Les ministres ont normalement les connaissances et le personnel de soutien nécessaires pour prévaloir facilement sur leurs adversaires au caucus. Toutefois, dans les grands gouvernements, l'Assemblée siège pendant une grande partie de l'année et il y a régulièrement des réunions du caucus pendant que le Cabinet prend ses décisions, introduit et discute des projets de loi à l'Assemblée et répond à ses critiques pendant la période de questions. Par conséquent, les membres du caucus se trouvent réunis pendant une période continue et ils se rencontrent régulièrement pour parler des différents dossiers ; ils sont donc toujours accessibles. En outre, dans un grand caucus, les ministres ne représentent qu'une minorité des députés et ils sont exposés à des « révoltes de palais » si un nombre important de membres du caucus ne sont pas d'accord avec la politique du gouvernement. Dans un petit gouvernement, la situation est différente. L'Assemblée ne

siège que quelques semaines par an, le caucus ne se réunit pas régulièrement et les ministres peuvent même constituer la majorité du caucus. Bref, si les ministres et les représentants provinciaux élus de l'Île-du-Prince-Édouard peuvent être très disponibles pour les électeurs, l'avantage que cela procure à l'électorat est dilué dans une certaine mesure par la domination des ministres sur le parti.

La petitesse a d'autres avantages : les ministres consacrent la plus grande partie de leur temps à l'administration de leur ministère. Dans les gros gouvernements, les ministres doivent passer l'essentiel de leur temps à l'Assemblée, ou à tout le moins à la direction des affaires législatives, tandis que les ministres de l'Île travaillent à leur bureau. S'ils sont compétents et s'ils s'intéressent à leur portefeuille, le processus parlementaire est très bien servi, parce qu'ils peuvent consacrer plus de temps et d'efforts au contrôle de la bureaucratie et au suivi des décisions d'ordre politique. À une époque où la lourdeur, l'omniprésence et la bureaucratie gouvernementale posent de véritables problèmes, les avantages d'un petit gouvernement devraient être chéris et jalousement gardés.

Les activités d'une petite législature tendent aussi à être caractérisées par la courtoisie et la politesse. En effet, l'aigreur et l'acrimonie n'ont guère de chances de se manifester entre amis et quand tout le monde se connaît bien. Même s'il est certain que l'animosité personnelle ne peut pas toujours être évitée, en général, une atmosphère de « cercle » domine et facilite les affaires de l'Assemblée. Le Règlement est court et ne comprend pas certaines des lourdes procédures qui peuvent se révéler nécessaires dans des chambres où siègent de nombreux représentants. On en appelle au *Beauchesne* en cas de besoin. En général, quand les leaders des partis à l'Assemblée sont d'accord, le Règlement ne les empêche pas de procéder. En revanche, s'ils ne sont pas d'accord, le représentant peut invoquer toute la procédure du *Beauchesne*. En d'autres termes, les règles de procédure ont pour objet de faciliter la conduite des affaires et non de la freiner, mais elles peuvent être et sont effectivement invoquées au besoin lorsqu'il faut protéger les droits des représentants et des partis.

L'Assemblée de l'Île est unique en ce que la plupart des affaires sont conduites pendant que le président occupe son fauteuil, ou quand l'Assemblée siège en comité plénier. L'étude des prévisions budgétaires et des projets de loi, par exemple, se fait en comité plénier. Les affaires ne sont renvoyées aux comités de l'Assemblée que par résolution de l'Assemblée. Cette caractéristique particulière signifie que tous les représentants élus participent directement à toutes les affaires de l'Assemblée.

L'Île est la plus petite province du Canada ; elle a peu d'influence sur les politiques nationales, qui ont pourtant de grandes répercussions sur elle ; c'est pourquoi ses relations avec Ottawa ont toujours été un élément important de son



Hôtel du gouvernement, construit en 1834 (Archives publiques de l'Île-du-Prince-Édouard)

histoire. Étant donné que le revenu par personne est bien maigre pour une administration désireuse d'assurer des services satisfaisant aux normes nationales et que le gouvernement provincial déploie constamment de grands efforts pour augmenter ce revenu, le plus bas du Canada (certaines années, l'Île se retrouve au neuvième rang à cet égard, le dernier échéant alors à Terre-Neuve), les relations fédérales-provinciales ont toujours eu une grande importance pour la province. En général, le gouvernement provincial a encouragé les interventions du gouvernement fédéral parce qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour favoriser le développement économique et pour assurer des services suffisants. D'un autre côté, il a souvent résisté aux politiques, programmes et normes fédérales universels, d'après lui mal adaptés à l'île, car il y voit une menace à son économie et à sa société. Pourtant, alors même que la province était déchirée par ces questions, elle devait faire face à ce qu'elle considérait comme un plus grand danger.

L'importance du gouvernement fédéral pour l'Île est telle que la notion de représentation a toujours été une question cruciale ; elle s'est posée peu après l'adhésion de la province à la Confédération en 1873. À l'époque, la population de l'Île lui donnait droit à six députés à la Chambre des communes.

Presque immédiatement après, le rapport de sa population sur celle de l'ensemble du Canada commença à baisser et, conformément aux dispositions de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la représentation de l'Île fut ramenée en 1892 à cinq députés, puis à quatre députés en 1904. En 1911, la province n'avait plus droit qu'à trois députés. Elle protesta vigoureusement, soutenant que les conditions de l'Union lui garantissaient six députés et que l'esprit de l'entente n'avait pas été respecté. Les négociations avec Ottawa n'aboutirent à rien et la province en appela aux tribunaux. L'affaire finit par échoir au Comité judiciaire du Conseil Privé de Londres. Toutefois, comme les tribunaux étaient tenus de fonder leurs décisions sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, en vertu de laquelle la représentation devait être rajustée après chaque recensement, la province fut déboutée en 1905. Les négociations politiques reprirent.

En 1910, la province proposa un compromis : chaque province se verrait garantir que le nombre des députés auxquels elle aurait droit à la Chambre des communes ne serait pas inférieur au nombre de ses sénateurs. Étant donné que la représentation des provinces au Sénat était fixée en permanence par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, l'Île n'aurait donc jamais moins de quatre députés à la Chambre des communes. Cette solution de compromis fut

finale­ment accep­tée en 1914, par le pre­mier mi­nistre fédé­ral Robert Bor­den et par son ho­mo­logue pro­vin­cial J.A. Mathieson. La ga­ran­tie fut in­cor­po­rée à l'Acte de l'Amé­rique du Nord bri­tan­nique en 1915, et elle a été pré­ser­vée par la pro­vince dans la *Loi cons­ti­tu­tion­nelle de 1982*.

En ra­ison de la na­ture de sa com­po­si­tion, le Sé­nat n'a ja­mais repré­sen­té les pro­vinces, si bien que la repré­sen­ta­tion au Ca­bi­net fédé­ral a tou­jours été im­por­tante pour les pe­ti­tes pro­vinces. Ces der­nières an­nées, l'île a gé­né­ra­le­ment eu un repré­sen­tant au Ca­bi­net, mais l'ab­sen­ce de repré­sen­ta­tion a pen­dant long­temps fait l'ob­jet de vi­ves dolé­an­ces.

Aux élec­tions fédé­rales de 1874, les Li­bé­raux d'Alexander Mackenzie pri­rent le pou­voir grâce au scan­dale du Ca­na­dien Pa­ci­fique ; David Laird, dé­pu­té du com­té de Queen's de l'Île-du-Prince-Édouard fut nom­mé mi­nistre. Tou­te­fois, en 1876, Mackenzie le nom­ma gou­ver­neur des Ter­ri­toires du Nord-Ouest, parce qu'il vou­lait avoir le dé­pu­té on­ta­rien David Mills dans son Ca­bi­net. Les Li­bé­raux de l'Île protestèrent éner­gi­que­ment, mais sans suc­cès et le pre­mier mi­nistre posa un prin­cipe des no­mi­na­tions au Ca­bi­net qui devait long­temps pré­valoir, dans une let­tre à un Li­bé­ral de l'Île : « Il est im­pos­si­ble d'ado­pter une règle selon la­quelle toutes les pro­vinces doivent être repré­sen­tées au Ca­bi­net. » Ce prin­cipe fut ré­ité­ré en 1902 par sir Wil­frid Laurier, quand celui-ci nom­ma Louis Henry Davies à la Cour su­p­rême sans le rem­plac­er au sein du Ca­bi­net par un autre insu­laire. Laurier ex­pli­qua que la com­pé­ten­ce per­son­nelle devait l'em­por­ter sur la repré­sen­ta­tion pro­vin­ciale. Néan­moins, depuis les an­nées 1950, la pra­tique a changé et la pro­vince a gé­né­ra­le­ment été repré­sen­tée au Ca­bi­net fédé­ral.

L'Île s'est sou­vent con­sidé­rée comme une vic­time de poli­ti­ques na­tionales sur les­quelles elle n'a à peu près rien à dire, mais elle ne s'en est pas vrai­ment plai­nte. Comme le pre­mier mi­nistre pro­vin­cial Thane Campbell le di­sait à la Com­mis­sion Rowell-Sirois en 1938, « [...] les ci­to­yens de la pro­vince ont sup­por­té avec pa­tience une poli­ti­que na­tionale qui ne leur a ma­ni­fes­te­ment pas été bé­né­fique » et, pour seule protestation, ils ont par­fois de­mandé « de meil­leures con­di­tions ». Cette atti­tude accom­modante pour­rait tou­te­fois être en train de changer.

À partir des dis­cus­sions cons­ti­tu­tion­nelles de 1980-1981, la pro­vince s'est volon­ti­ers jointe à celles qui vou­laient un

fédé­ralisme re­nou­velé dont les poli­ti­ques na­tionales reflé­teraient mie­ux les be­soins de tous les mem­bres de la Con­fédé­ra­tion. Elle a sou­te­nu que les nom­breuses com­mis­sions et in­sti­tu­tions na­tionales qui rendent d'im­por­tantes dé­ci­sions, comme la Cour su­p­rême, doivent être plus repré­sen­ta­tives des pro­vinces et, en 1983, elle a fait con­naître sa po­si­tion offi­cielle sur la ré­forme du Sé­nat, en ré­clamant un Sé­nat repré­sen­tant é­ga­le­ment toutes les pro­vinces. Les porte-parole de l'Île reprennent les ar­guments fon­da­men­taux de leurs pré­dé­ces­seurs qui s'op­po­saient à la Con­fédé­ra­tion entre 1865 et 1873.

Conclusion

L'Île-du-Prince-Édouard est un sujet d'étude inté­ressant pour les spé­cialistes des in­sti­tu­tions pa­rle­men­taires. La po­pu­la­tion de l'Île est juste suf­fi­sante pour qu'elle puisse avoir toutes les formes d'in­sti­tu­tion pa­rle­men­taire, mais elle est assez pe­ti­te pour ne pas être é­crasée par elles. Presque tous les ci­to­yens con­naissent leurs repré­sen­tants élus et ont accès à eux ; la plu­part des or­ga­ni­sa­tions et beau­coup de par­ti­cu­liers peuvent exiger une ren­contre avec le Ca­bi­net. La plu­part des Ca­na­diens ai­me­raient avoir un accès aussi facile à leurs dé­pu­tés fédé­raux. Au­cun gou­ver­nement au Ca­na­da n'est aussi près de la dé­mo­cra­tie di­recte.

La pro­vince est la plus pe­ti­te de la Con­fédé­ra­tion et ses res­sources sont limi­tées ; elle a donc cher­ché à tirer parti des pro­grammes et de l'aide finan­cière du gou­ver­nement fédé­ral, tout en ré­sis­tant aux effets d'ho­mo­gé­ni­sa­tion des normes et des pro­grammes na­tionaux. Elle a dé­mon­tré qu'en se servant avec im­a­gi­na­tion de ses in­sti­tu­tions pa­rle­men­taires, n'im­por­te quel gou­ver­nement peut con­server les carac­té­ris­ti­ques so­ciales qu'il ché­rit le plus. En­fin, peu de peuples se rap­pellent aussi bien et aussi claire­ment les leçons de l'histoire. Une classe de locataires pauvres et opprimés est de­venue en très peu de temps une classe de pe­tits pro­prié­taires ter­riens dé­ter­mi­nés à se servir des in­sti­tu­tions contre les­quelles ils avaient long­temps combattu pour proté­ger les droits qu'ils venaient si ré­cem­ment d'obtenir. Il reste que, sans ces in­sti­tu­tions, ces droits auraient pu n'être ja­mais con­quis. □