
Ottawa, une capitale fédérale modèle ?

Rapport de recherche réalisé par Caroline Van Wynsberghe dans le cadre de la Bourse de recherche sur la Capitale Nationale (Commission de la Capitale Nationale, Centre International des Etudes Canadiennes)

I. Introduction

Les études sur le fédéralisme s'intéressent, en règle générale, aux institutions des fédérations et aux rapports entre les différents niveaux de pouvoir (fédéral et fédéré). La recherche sur laquelle est basé ce rapport est doublement spécifique. En effet, nous nous intéressons ici à une entité particulière dans les fédérations : la capitale. En outre, parmi l'ensemble des capitales fédérales recensées et, par ailleurs, analysées dans une étude préalable¹, nous choisissons ici de nous focaliser sur les cas des capitales belge et canadienne.

A. La Bourse de Recherche sur la Capitale Nationale

Ce rapport se basera, d'une part, sur cette étude initiale dont sont issus les éléments de comparaison et, d'autre part, sur les observations « du terrain » effectuées lors d'un séjour dans les locaux de la Commission de la Capitale Nationale (CCN) à l'automne 2002 avec la collaboration du Centre canadien d'études des capitales². Ce rapport développera l'exposé ayant eut lieu à la CCN³.

Le présent rapport répond aux objectifs définis par le Centre International des Etudes Canadiennes (CIEC) et la Commission de la Capitale Nationale dans le cadre de la bourse de recherche sur la Capitale nationale, à savoir l'approfondissement de la question des préoccupations nationales et locales dans la capitale du Canada.

B. Les critères de l'analyse comparée

Cette recherche sur la capitale du Canada est donc issue d'un projet plus étendu d'étude des capitales fédérales dans le monde⁴. Au cours de ce travail préliminaire, nous avons mis en évidence une série de critères, ce qui nous a permis de développer une sorte de schéma d'évolution du statut et de l'autonomie des capitales fédérales. Etudier chacun de ces critères revient à explorer les différentes dimensions des capitales fédérales, ce qui facilite ainsi l'analyse comparée.

Il nous faut préciser que nous travaillons sur un sujet relativement neuf. Seuls deux auteurs, Donald Rowat et Charles Harris, ont ouvert la voie en publiant chacun un ouvrage de référence⁵ en matière d'analyse comparée des capitales fédérales.

¹ « La Région de Bruxelles-Capitale : scénarios d'avenir et tendances de la population », recherche menée par Caroline Van Wynsberghe sous la direction d'André-Paul Frogner et de Christian Franck et financée par la Région de Bruxelles-Capitale. Un article est extrait de cette recherche : VAN WYNSBERGHE C., « Les capitales fédérales, une comparaison », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 10, n°1, à paraître.

² Nous tenons d'ailleurs à remercier particulièrement Caroline Andrew (de l'Université d'Ottawa) ainsi que Pierre Dubé et François Lapointe (de la CCN).

³ VAN WYNSBERGHE C., « Ottawa-Brussels : Two Federal Capital Cities », National Capital Research Scholarship, NCC, 15 novembre 2002. Voir en annexe 7 l'affiche de la présentation.

⁴ « La Région de Bruxelles-Capitale : scénarios d'avenir et tendances de la population », *op. cit.*

⁵ ROWAT D. C. (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto, University of Toronto Press, 1973 et HARRIS Ch. W., *Congress and the Governance of the Nation's Capital, The Conflict of Federal and Local Interests*, Washington, Georgetown University Press, 1995.

Le choix et la pertinence des critères passés en revue relèvent de réflexions précédemment menées par ces deux spécialistes. En effet, ces chercheurs ont établi une liste de points incontournables dans l'analyse des capitales fédérales. Cette liste se rapproche de notre canevas de travail selon cinq dimensions.

Nous commencerons par nous intéresser à la position de la capitale dans la structure fédérale. Il s'agit de voir à quel type d'entité correspond la capitale fédérale. Comme Harris l'a fait auparavant, nous travaillons sur base d'un classement en trois catégories : les capitales dans des entités fédérées, les villes-Etats et les districts fédéraux.

En fonction de sa position dans la structure institutionnelle du pays, la capitale jouit d'une autonomie plus ou moins large. A ce titre, elle peut exercer un certain nombre de compétences. C'est ainsi que nous examinerons, en deuxième lieu, le degré d'autonomie (self-government) des capitales.

Nous avons choisi de traiter de manière spécifique ce qui relève du contrôle du budget et du financement. Il est alors possible de vérifier l'effectivité de l'autonomie de la capitale en nous interrogeant sur son indépendance financière (c'est-à-dire les sources de financement et le droit de décider ou non de son budget).

Dans quatrième temps, il faut s'intéresser à la représentation des capitales au niveau fédéral. Les villes-Etats et les districts fédéraux sont des entités fédérées et devraient bénéficier, comme les autres, de représentants au Parlement fédéral. Cette présence permet de prendre en compte, dans la gestion du pays, les intérêts de la capitale et de ses habitants comme ceux de leurs concitoyens d'autres parties de la fédération. La question est plus particulière pour ce qui concerne les capitales dans des Etats fédérés puisque la prise en compte de celles-ci, n'étant pas des entités fédérées, est plus originale.

Enfin, le dernier critère renvoie à la question du choix de la localisation de la capitale fédérale. Il est possible de distinguer les capitales historiques des capitales planifiées. Nous exposerons les raisons de cette implantation.

C. L'équilibre fédéral/local

Après avoir présenté les cinq critères en y joignant une brève illustration, nous établirons une « fiche d'identité » pour Bruxelles et Ottawa. La comparaison se fera sur cette base ainsi que, le cas échéant, sur l'expérience d'autres capitales fédérales.

L'intérêt final de la comparaison réside dans la mise en évidence, pour chaque capitale fédérale, des rapports entre les intérêts fédéraux et les intérêts locaux. En effet, cette question de l'équilibre fédéral/local est à l'origine de cette réflexion sur les capitales fédérales.

Cette question est à la source de la rédaction des ouvrages de Rowat et Harris. Ces deux auteurs se sont, en effet, intéressés à la manière dont on veut équilibrer les intérêts locaux et les intérêts fédéraux. La question se pose dans tous les pays mais

elle est, certainement, plus centrale dans les fédérations. En effet, les Etats fédéraux sont contraints, plus encore que d'autres pays, à trouver un terrain d'entente, à concilier les intérêts de toute une population, de différentes cultures, de différents groupes linguistiques,... Il est essentiel alors que la capitale fédérale soit un lieu commun et neutre, ne favorisant aucune composante de la fédération, qu'elle soit linguistique, culturelle, religieuse ou ethnique.

II. L'analyse comparée des capitales fédérales

A. La position dans la structure fédérale

Harris distingue trois types de capitales fédérales. Le premier est le district fédéral dont l'appellation ne désigne qu'un objet assez flou, une entité hybride pas tout à fait Etat et pas tout à fait municipalité. Les deux autres sortes de capitales ont un statut précis, partagé avec d'autres entités du pays. Il s'agit de la capitale dans un Etat fédéré, cas sans doute le plus simple, et la capitale qui est une entité fédérée à part entière.

1. Le district fédéral¹

Nous pouvons définir le district fédéral comme étant « une entité fédérée *sui generis* avec priorité du pouvoir fédéral et une autonomie variable »². Le qualificatif « fédéral » indique précisément un certain degré de tutelle l'Etat sur le district. On peut donc affirmer qu'il s'agit d'un sujet de la fédération jouissant d'un statut différent des autres entités fédérées et dont les compétences peuvent être limitées par l'Etat fédéral.

On remarque cette prépondérance du fédéral en étudiant les principaux cas de districts fédéraux, bien que cette mainmise varie selon les pays et les époques. A Washington, les pouvoirs fédéraux l'emportent largement sur les intérêts des citoyens de la capitale : ils n'ont pas de véritable représentant au Congrès national³. Au Nigeria, Abuja n'a toujours aucune autonomie. Par contre, Brasília et Canberra ont vu récemment leur degré de self-government augmenter.

2. La capitale dans un Etat fédéré⁴

La capitale dans un Etat fédéré est une ville qui a la particularité d'accueillir les institutions de direction et de gouvernement du pays. La gestion de ces capitales ne diffère pratiquement pas de celle des autres villes situées dans cet Etat fédéré.

Ottawa fait bien partie de cette catégorie de capitales fédérales mais son statut est plus compliqué que celui de Belgrade ou de Berne. En effet, la Région de la Capitale du Canada s'étend sur deux Provinces et, malgré le fait que la Constitution canadienne ne mentionne uniquement Ottawa comme capitale, la nouvelle municipalité de Gatineau partage avec celle d'Ottawa la caractéristique d'accueillir

¹ Portent le nom de district fédéral ou sont assimilés : Abuja (Nigeria), Brasília (Brésil), Buenos Aires (Argentine), Canberra (Australie), Caracas (Venezuela), Islamabad (Pakistan), Kuala Lumpur (Malaisie), Mexico City (Mexique), New Delhi (Inde) et Washington, DC (USA).

² « Les capitales fédérales, une comparaison », *op. cit.*, p. 2.

³ Il y a bien une Représentante du district de Washington à la Chambre mais elle ne dispose que d'un avis consultatif.

⁴ Les capitales dans un Etat fédéré sont au nombre de trois actuellement : Belgrade (Yougoslavie), Berne (Suisse) et Ottawa (Canada). Bonn était, du temps de la RFA, également une capitale dans un Etat fédéré.

certaines institutions fédérales et ce depuis 1969. Les deux villes sont dirigées comme les autres villes des deux Provinces¹.

3. La ville-Etat²

Nous sommes ici en présence d'une ville (à entendre comme une agglomération de communes) qui est également une entité fédérée. L'Etat fédéral lui reconnaît donc des compétences et des pouvoirs au même titre qu'aux autres entités fédérées du pays et elle prend également des décisions concernant les matières locales, à l'instar des autres municipalités.

Bruxelles est une ville-Etat mais elle cumule le statut de capitale puisque qu'elle est le siège d'institutions d'Etats fédérés (la Communauté/Région flamande et la Communauté française³). De plus, elle a une dimension internationale non négligeable car elle accueille les principaux organes de l'Union européenne, sans oublier d'autres organismes internationaux comme l'OTAN. Le prix à payer pour cette multiple fonction « capitale » est souvent financier : de nombreux frais sont induits par cette accumulation de responsabilités, sans oublier le maintien de l'ordre public.

B. L'autonomie et les compétences

La position dans la structure fédérale détermine l'autonomie institutionnelle plus ou moins large de la capitale fédérale. Dès lors, il semble logique que les districts fédéraux jouissent d'une autonomie bien souvent rabotée mais le degré de self-government varie selon les pays, les cultures ou les périodes.

La définition des statuts est fort variable. En effet, les districts fédéraux combinent l'exercice des pouvoirs dans différents domaines. C'est ainsi qu'on présente Washington comme jouant le rôle, à la fois, d'une ville, d'un comté et d'un Etat⁴ tandis que Brasília serait plutôt une entité d'un troisième genre, ni ville, ni Etat⁵.

Ces deux districts fédéraux combinent donc l'exercice de compétences locales et d'entités fédérées mais ils ne sont pas aussi autonomes dans leur prise de décision que le sont les autres villes ou les autres Etats fédérés de la fédération. En effet, le Congrès américain conserve un droit de veto sur certains éléments de la gestion de la capitale et, bien qu'ayant gagné son « *Home Rule* » en 1973, la gestion du District of Columbia a été soumise, entre 1995 et 2001, au contrôle d'un comité de

¹ Plus de précisions seront apportées dans le chapitre sur la capitale canadienne.

² Ce dernier type de capitales en regroupe quatre : Berlin (Allemagne), Bruxelles (Belgique), Moscou (Russie) et Vienne (Autriche).

³ Pour plus d'informations sur la structure institutionnelle de la Belgique, se reporter à l'annexe 1.

⁴ District of Columbia : City Government, Overview, <http://dc.gov/gov/index.htm>, consulté le 15 février 2002.

⁵ AFONSO DA SILVA J., *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 553. L'auteur développe cette affirmation en expliquant que Brasília est, à la fois, plus qu'un Etat car elle dispose de compétences des Etats et des municipalités mais aussi moins qu'un Etat puisque certaines compétences des Etats (notamment, en ce qui concerne la justice) sont exercées, dans la capitale, par le fédéral.

surveillance financière désigné par le Président américain. Dans le cas brésilien, contrairement aux autres entités fédérées du pays, Brasília ne dispose pas du pouvoir judiciaire qui est conservé par le fédéral.

Abuja est l'exemple même du district fédéral entièrement sous la coupe du Président fédéral et de l'assemblée nationale. A Canberra, la *National Capital Authority* joue un rôle de planification de la ville tandis qu'à Buenos Aires, la seule interférence du fédéral concerne la police et la justice ; pour le reste, il s'agit d'une entité fédérée comme les autres dans le pays.

En comparaison avec les districts fédéraux, les villes capitales dans un Etat fédéré sont plus autonomes. Belgrade, Berne et Ottawa disposent toutes les trois des organes municipaux « classiques » (conseils municipaux et collèges exécutifs). Ce sont donc des capitales, mais avant tout des villes. A Ottawa, cependant, le fédéral a voulu s'assurer du respect des intérêts de tous les Canadiens. Après avoir développé différents organes de planification depuis le XIX^e siècle, le Parlement canadien s'est définitivement fixé en 1959, en votant la Loi sur la Capitale nationale. C'est ainsi que la *Commission de la Capitale Nationale* (CCN) a vu le jour et dispose d'un mandat d'aménagement et de promotion de la ville¹.

Les villes-Etats, quant à elles, sont, au point de vue institutionnel, similaires aux autres entités fédérées nationales de même niveau. Berlin, Bruxelles, Moscou et Vienne disposent, en effet, d'organes législatifs et exécutifs propres régissant les matières fédérées. Bruxelles, cependant, ne dispose pas de l'autonomie constitutive comme la Wallonie ou la Flandre mais cela pourrait changer dans les années à venir (prochaine législature).

C. Le contrôle du budget et le financement de la capitale

Une capitale (fédérale ou non) doit faire face, de par son statut particulier, à de nombreuses responsabilités entraînant un coût souvent élevé. La manière dont la capitale organise et assume financièrement les dépenses effectuées dans le cadre de son statut nous donne une idée de son indépendance par rapport au fédéral. En effet, si certaines capitales ne reçoivent aucun financement fédéral, celui-ci ne pourra intervenir que difficilement dans la gestion de la ville, tandis que si le fédéral finance largement le budget de la capitale, il disposera d'un plus grand droit de regard sur l'utilisation de ces fonds. Il en va de même si le budget doit lui être soumis pour approbation.

C'est ainsi que nous mettons en évidence les deux dimensions essentielles de l'autonomie financière d'une capitale fédérale : d'une part, l'existence de transferts fédéraux pour couvrir les frais de représentation ou d'accueil des institutions nationales et internationales ou bien la suffisance des recettes propres de la capitale pour subvenir à son statut particulier et, d'autre part, l'existence d'un droit de veto par le fédéral sur les dépenses de la capitale ou bien le contrôle du budget de la capitale par elle-même.

¹ Commission de la Capitale Nationale, *A propos de la CCN*, http://www.capcan.ca/corporate/aboutthenc/index_f.asp, consulté le 15 septembre 2001.

Brasília reçoit des transferts compensatoires fédéraux, mais ne disposant d'aucune compétence judiciaire, le fédéral prend totalement en charge la justice dans la capitale. En Argentine, un accord entre le fédéral et les entités fédérées fixe la répartition des taxes fédérales tandis que la « *Commonwealth Grants Commission* » est l'organe australien qui distribue les fonds fédéraux aux Etats et Territoires (et donc à Canberra, l'*Australian Capital Territory*). Au Mexique, le Président propose au Congrès de l'Union le montant du transfert vers Mexico City, sur base d'une proposition du chef du gouvernement du district. Le cas de l'organe fédéral de contrôle des dépenses de Washington est un autre exemple de tutelle de la fédération.

En ce qui concerne les villes-Etats et les capitales dans un Etat fédéré, nous pouvons relever une tendance plus « solidaire » dans les modes de financement. C'est particulièrement vrai en Europe avec le système typiquement germanique de la péréquation financière. La capitale allemande ne reçoit pas de subventions fédérales¹ mais, par contre, elle participe, comme les autres Länder, à un mécanisme de solidarité financière. Le principe est similaire à Vienne et de la même inspiration à Berne qui ne reçoit du fédéral qu'une aide limitée aux domaines culturels et de sécurité. Le financement d'Ottawa est à l'image de son statut : particulier pour une capitale dans un Etat fédéré. En effet, les financements fédéraux y sont plus nombreux qu'à Berne, par exemple.

D. La représentation au fédéral

Ce critère se rapporte aux droits citoyens attribués aux habitants des entités fédérées, c'est-à-dire des villes-Etats et des districts fédéraux. On considérera la représentation au fédéral des capitales dans des Etats fédérés de manière plus ouverte, en prenant en compte l'existence ou non d'organes défendant, au sein de la fédération, les intérêts de la capitale.

A l'exception du Venezuela, tous les Etats fédéraux sont caractérisés par un Parlement fédéral bicaméral. La représentation des citoyens des capitales fédérales est logiquement assurée dans les Chambres basses ou « Chambres des représentants ». Dans la plupart des Etats fédéraux, la seconde chambre représente les entités fédérées en tant que telles. Ce n'est cependant pas le cas en Belgique où le Sénat ne prend pas en compte les Régions comme telles, mais uniquement les Communautés, ce qui exclut Bruxelles d'une représentation spécifique dans la Chambre haute.

En ce qui concerne les districts fédéraux, leur représentation au sein d'organes fédéraux permet d'évaluer la mesure selon laquelle les droits de leurs citoyens sont pris en compte par rapport à ceux des autres citoyens de leur pays. Avec le temps, les districts fédéraux sont de plus en plus assimilés aux autres entités fédérées. On constate ainsi que tous les districts fédéraux, à l'exception de Washington², ont des représentants au fédéral via la Chambre des Etats.

¹ Berlin a néanmoins perçu des indemnités d'installation lors du transfert depuis Bonn (accord de 1994).

² Caracas est une autre exception, vu son parlement monocaméral.

La Commission de la Capitale Nationale est agence fédérale canadienne dont le but de faire de la Région de la Capitale du Canada la capitale de tous les Canadiens. C'est pourquoi, elle n'est pas composée uniquement de résidents d'Ottawa ou de Gatineau. On peut considérer, d'une part, que les habitants de la capitale sont représentés au fédéral de par leur présence dans cette institution mais, d'autre part, on peut également voir la CCN comme étant un organe de représentation du fédéral au sein de la capitale. Les intérêts locaux et fédéraux sont donc inextricablement liés.

E. La localisation

Les chercheurs, qu'ils soient politologues ou autres (sociologues, économistes ou même architectes, par exemple), s'accordent à reconnaître l'importance symbolique de la capitale dans un pays. Elle est toujours vue comme représentant l'unité nationale. Les citoyens de tout le pays doivent pouvoir s'identifier à leur capitale, et pas seulement les habitants de celle-ci. La capitale est aussi une des premières images du pays véhiculées à l'étranger. C'est pour ces raisons que le choix de la localisation de la capitale est un point crucial dans l'établissement de cette première ville du pays¹. En outre, nous l'avons constaté en étudiant le statut des capitales fédérales, il est important que celles-ci constitue un lieu de rencontre neutre entre les divers sujets de la fédération.

1. Les capitales planifiées

On peut qualifier de planifiées les capitales créées de toutes pièces dans le but de servir de siège aux institutions nationales. Les raisons motivant cette nouvelle implantation sont diverses mais la principale est certainement, comme évoqué par ailleurs, d'établir la capitale dans un lieu neutre, éloigné de toute tension entre composantes de la fédération. C'est ainsi qu'a été justifiée l'existence des districts fédéraux. Voilà sans doute pourquoi, à l'exception de Buenos Aires, Mexico City et Kuala Lumpur, tous les districts fédéraux sont des capitales planifiées.

Le premier cas a été Washington car les pères fondateurs américains souhaitaient assurer l'indépendance du gouvernement fédéral. La capitale américaine a servi de modèle par la suite, notamment pour Brasília, Islamabad, Abuja ou Canberra. Les gouvernements brésilien, pakistanais, nigérian et australien avaient, d'ailleurs, chacun chargé une commission de trouver la meilleure localisation possible pour accueillir le siège des institutions fédérales. Ces pays ont également invoqué d'autres raisons pour construire leur nouvelle capitale. On retrouve ainsi l'ouverture sur l'ensemble du pays, la proximité d'autres villes importantes, la sécurité ou, encore, le climat.

¹ « Première ville du pays » au sens institutionnel bien sûr.

2. Les capitales historiques¹

Par opposition aux capitales planifiées, on peut parler de capitales historiques. Dans les cas les plus simples (Bruxelles, Buenos Aires ou Vienne, pour ne citer qu'eux), ce qualificatif viendrait de la tradition. En effet, ces villes ont toujours accueilli les principales institutions du pays. Berlin peut également être considérée comme une capitale historique tandis que Bonn n'a été qu'une capitale provisoire, le temps que des élections démocratiques puissent être tenues dans un Berlin unifié.

Au Canada, avant de se fixer sur Ottawa, de nombreuses discussions ont eu lieu (Québec, Montréal, Toronto et Kingston étaient également en lice). Ottawa ne doit son statut de capitale qu'à la Reine Victoria, finalement appelée à trancher en 1857. Cette ville a cependant l'avantage d'être au confluent géographique des deux principales cultures canadiennes : anglophone et francophone.

Le cas bernois est encore plus particulier puisque nulle part dans les textes officiels suisses on n'en parle comme étant la capitale mais bien comme une « ville fédérale ». A l'origine, le siège des institutions helvétiques était tournant. Au moment où il a été décidé que ce système n'était plus viable, il a fallu, comme au Canada, répartir les principales villes du pays dont Berne et Zurich. Bien que Berne ne puisse être considérée, à l'instar d'Ottawa, comme une capitale historique au même titre que les autres, c'est l'appellation qui convient finalement le mieux, la ville n'ayant pas été créée pour l'occasion.

¹ On retrouve dans cette catégorie toutes les capitales-entités fédérées et les capitales dans des Etats fédérés ainsi que les trois districts fédéraux faisant figure d'exception.

III. La capitale du Canada, une capitale dans un Etat fédéré

A. La position dans la structure institutionnelle du pays

La capitale canadienne est un cas particulier de capitale dans un Etat fédéré. En effet, le territoire de la Région de la capitale nationale (RCN) s'étend sur deux villes et sur deux Provinces : Ottawa en Ontario et Gatineau¹ au Québec. Cependant, la Constitution canadienne ne mentionne uniquement Ottawa comme capitale. C'est certainement pourquoi, à l'étranger, on oublie ou on ignore souvent que Gatineau fait partie de cette région capitale².

On est donc ici en présence d'une double capitale établie dans deux Etats fédérés. Selon la dévolution des pouvoirs au Canada, les villes sont sous la tutelle des Provinces. L'administration des villes qui composent la RCN sont donc sous deux juridictions provinciales différentes.

La capitale canadienne se distingue ainsi de Berne et Belgrade, les autres capitales dans des Etats fédérés. Outre cette double localisation, une autre particularité est la présence d'une agence fédérale concernée par la planification de la capitale : la Commission de la Capitale Nationale (CCN).

B. L'autonomie et les compétences

Même si les législations diffèrent entre l'Ontario et le Québec, les municipalités d'Ottawa et de Gatineau jouissent des compétences typiquement locales. Ce qui sort du commun, par contre, c'est le mandat de la CCN. C'est pourquoi nous nous focaliserons plus particulièrement sur l'autonomie et les compétences de la Commission.

La CCN a reçu un mandat national ; c'est une société d'Etat, c'est-à-dire autonome par rapport au gouvernement fédéral mais responsable devant le Parlement canadien par l'intermédiaire du ministre du patrimoine canadien. Son rôle est de « (...) susciter la fierté et l'unité nationales en faisant de la région de la capitale un lieu de rencontre pour tous les Canadiens (...) »³. D'ailleurs, un des objectifs stratégiques de la CCN en 1996-1997 était de « se servir de la région de la capitale pour promouvoir l'unité canadienne »⁴. C'est ainsi qu'elle met en œuvre des programmes de politiques concertés (avec les municipalités, par exemple) visant « (...) toujours le maximum d'efficacité au moindre coût possible pour les contribuables canadiens »⁵.

¹ Gatineau est née en janvier 2002 de la fusion des municipalités du côté québécois de la Région de la Capitale Nationale. Auparavant la municipalité principale était celle de Hull.

² Les ministres impliqués lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1969 ont convenu que Ottawa et Hull ainsi que leurs environs font partie de la Région de la Capitale. Sur le plan législatif, seule Ottawa est la capitale canadienne.

³ Commission de la Capitale Nationale, *Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, 1997, p. 19.

⁴ *Ibidem*, p. 29.

⁵ *Ibidem*, p. 19.

La CCN a des responsabilités comme l'aménagement¹ et l'embellissement de la RCN ou l'organisation et la promotion d'activités culturelles et sociales (en tenant compte la nature fédérale du Canada). Pour répondre à ces missions, la CCN a mis en place différents programmes comme l'animation de la capitale et la planification de sa région.

Le « *Plan de la capitale du Canada* » a été approuvé en 1999, à la suite d'un processus incluant le public. Il a été rédigé par la CCN et constitue un instrument fédéral d'encadrement de la planification pour les 50 prochaines années. Il établit la vocation des terrains fédéraux qui représentent environ 10% des terrains publics de la RCN. Cette planification² prend en considération l'environnement, la qualité de vie et le bien-être, le patrimoine ou encore, la participation de la population.

C. Le contrôle du budget et le financement de la capitale

Il n'y a pas de dotation particulière de l'Etat fédéral à l'égard de la capitale. Ottawa et Gatineau sont des villes comme les autres au Canada. Néanmoins, des financements fédéraux profitent à la Région de la Capitale Nationale par l'intermédiaire de la CCN. C'est elle qui a aménagé de nombreux espaces de la ville, mais cela s'est fait sur base de fonds fédéraux.

En outre, les deux principales ville de la région de la capitale bénéficient elles aussi de compensations financières fédérales (en-lieux de taxes) suite à l'exemption d'impôts fonciers des terrains (construits, vacants ou bien les parcs) et bâtiments fédéraux. Ce transfert de fonds se fait par l'entremise, à nouveau, de la CCN.

Il serait donc faux d'affirmer qu'Ottawa paye pour être la capitale du pays ou que Gatineau doit supporter les coûts liés à son intégration dans la région de la capitale. Ce ne sont pas non plus leurs habitants qui doivent subvenir aux frais de fonctionnement. C'est, somme toute, assez logique : la RCN se voulant la capitale de tous les Canadiens et la CCN étant dirigée par des Canadiens des quatre coins du pays, le fédéral doit donc en supporter les coûts d'aménagement et ce, via la CCN.

Le budget de la CCN est financé, d'une part, par des transferts fédéraux (crédits parlementaires) et, d'autre part, par des revenus propres d'exploitation : opérations de location et de servitudes (51%), revenus de commandite (5%), frais d'accès aux usagers (3%), intérêts (11%),...³

¹ A propos de la planification de la Capitale du Canada, se référer à l'annexe 4.

² Commission de la Capitale Nationale, *Planifier la région de la capitale*, http://www.capcan.ca/corporate/plan_reg/how_do_we_plan/index_f.asp, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

³ Commission de la Capitale Nationale, *Rapport annuel 2001-2002*, http://www.capitaleducanada.gc.ca/corporate/_pdf/annual_report_f_2001-02.pdf, Ottawa, 2002, consulté le 5 février 2003.

D. La représentation au fédéral¹

Les différentes Provinces canadiennes sont représentées au sein du conseil d'administration de la CCN. En effet, le CA est composé du président de la CCN, d'un vice-président, de cinq membres de la région de la capitale ainsi que de huit membres d'autres Provinces ou Territoires. Tous les Canadiens ont donc, plus ou moins directement, leur mot à dire dans la gestion de la Commission. Impliquer tous les citoyens canadiens dans l'administration de la capitale est le meilleur moyen de s'assurer que toute la population du pays se reconnaît dans sa capitale.

A lire les objectifs de la CCN et la composition de son conseil d'administration, on se rend compte qu'elle est moins un organe de représentation de la capitale au sein de la fédération qu'une garantie des intérêts fédéraux sur ce territoire.

Il faut noter qu'aucune capitale dans un Etat fédéré ne jouit d'une représentation au Parlement fédéral. Ce sont avant tout des villes ; elles sont donc gérées comme n'importe quelle autre municipalité, sans prise en compte des intérêts de la fédération. La capitale canadienne est un cas particulier. En effet, à l'exception d'Ottawa, aucune fédération ne s'implique dans la gestion de sa capitale, ville dans un Etat fédéré. La capitale canadienne est donc un cas particulier.

E. Le choix de la capitale

La ville d'Ottawa a été désignée capitale du Canada par la Reine Victoria amenée, en 1857, à choisir entre Toronto, Ottawa, Kingston, Montréal et Québec. Ce choix a été justifié par différentes raisons stratégiques liées à des considérations géographiques (à la frontière entre l'Ontario et le Québec ; facile à défendre et, en même temps, d'accès aisé par voie navigable ; la construction de bâtiments officiels du gouvernement facilitée par l'existence de terres publiques dans cette ville) et linguistiques (coexistence des anglophones et des francophones)². D'autre part, les opposants à cette nomination prenaient comme argument en la défaveur d'Ottawa les difficultés de gestion de la capitale dues aux différences entre les deux provinces, entre les deux cultures (anglophone en Ontario et francophone au Québec) et entre les deux mondes socio-économiques³.

Comme toutes les capitales dans des Etats fédérés et les villes-Etats, Ottawa peut être qualifiée de capitale « historique ». En effet, cette ville n'a pas été créée pour être le siège des institutions canadiennes. Le territoire de la capitale a cependant évolué tout au long de ses 150 ans d'existence.

En 1958, la Loi sur la Capitale Nationale augmente la superficie de la région de la Capitale Nationale (RCN) en unissant une plus grande partie des territoires

¹ A propos de la représentation aux autres niveaux de pouvoir des citoyens de la Région de la Capitale nationale, se référer à l'annexe 2.

² Commission de la Capitale Nationale, *Historique*, http://www.capcan.ca/about_canadas/history/history2_f.html#choix, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

³ GILBERT A., *Hull-Ottawa : une capitale à l'image d'un pays*, http://www.fl.ulaval.ca/cefaf/franco/my_html/ANNEGIL.html, 1996, consulté le 20 mai 2001.

québécois et ontarien¹. Par la même occasion, le Parlement canadien crée la Commission de la Capitale Nationale (CCN). Elle fait suite, notamment, à la Commission d'amélioration d'Ottawa (1899-1927) et à la Commission du district fédéral (1927-1958).

Cette dernière avait pour mission d'élargir vers le Québec le territoire de la capitale mais l'appellation est trompeuse. Il ne s'agissait pas pour autant d'en faire un réel district fédéral, malgré les souhaits de certains inspirés par le modèle américain. À sa création, la CCN reprend cette tâche ainsi que celle de développer toutes les obligations liées à la fonction de capitale. En 1969, suite à la Conférence fédérale-provinciale, le territoire de la capitale tel qu'actuellement connu est entièrement défini.

Dès cette date, la RCN comprend des municipalités d'Ontario et du Québec², soit près de 4700 km². Depuis le 1^{er} janvier 2001, ces municipalités ontariennes ont été fusionnées pour donner naissance à la nouvelle ville d'Ottawa. Une telle fusion est également intervenue le 1^{er} janvier 2002 du côté québécois. Notons que ces deux mouvements d'amalgame sont totalement indépendants du fait qu'il s'agit de la capitale du pays. En réalité, il s'agit d'une tendance actuelle des municipalités canadiennes. Ce mouvement a été initié en 1998 par la ville de Toronto et a été suivi par les deux parties de la RCN mais également par les villes de Québec ou de Montréal.

À l'heure actuelle, des bâtiments administratifs sont répartis des deux côtés de la Rivière des Outaouais qui marque la frontière entre les deux Provinces. Cependant, cela ne se traduit pas vraiment par une mise en œuvre de dynamiques communes entre Ottawa et Gatineau.

Jusqu'en 2002 et la mise sur pied d'un Comité tripartite impliquant le président de la CCN et les maires des municipalités d'Ottawa et de Gatineau, les collaborations entre les deux villes étaient peu fréquentes ; elles se limitaient en fait aux réunions de la CCN. On peut dorénavant espérer une meilleure concertation dans l'organisation de politiques touchant l'ensemble de la capitale³. C'est d'ailleurs ce que visaient les responsables des trois entités (CCN, Ottawa et Gatineau) en établissant ce comité.

F. Les propositions de changement

Une première proposition de réforme de la capitale concerne la question linguistique⁴. Comme en Belgique, le débat sur l'usage des langues nationales revient ponctuellement sur le devant de la scène politique canadienne. En effet,

¹ En 1927, le gouvernement canadien avait déjà établi le premier « district fédéral » d'une superficie de 2330 km², soit la moitié de celle de la région de la capitale actuelle.

² Se référer à « Délimitation de la région de la capitale nationale ». Annexe à la Loi sur la Capitale nationale (L.R. 1985, ch. N-4).

³ Comme le montre l'annexe 5, un domaine particulier où la collaboration serait nécessaire est celui des transports publics. La comparaison avec Bruxelles est, à ce titre, particulièrement intéressante.

⁴ L'emploi des langues n'étant pas une compétence de la CCN, le traitement de cette question ne figure pas dans les objectifs de cette recherche. C'est pourquoi, nous ne nous limitons, dans ce rapport, qu'à un bref exposé du débat.

officiellement, l'anglais est la seule langue officielle en Ontario, comme l'est le français au Québec. Les matières linguistiques restent une compétence provinciale. Les partisans du bilinguisme d'Ottawa jouent sur l'argument de la capitale qui doit ressembler à son pays. Le Canada étant bilingue alors idéalement, selon cette logique, Ottawa (et Gatineau) devraient l'être aussi. Comme en Belgique, le *statu quo* prévaut en général pour clore provisoirement le débat.

Evoquer un district fédéral comme capitale du Canada a longtemps équivalu à lancer une autre polémique. L'appellation « district fédéral » a pourtant déjà été utilisée par le passé, évoquant la capitale canadienne. Cependant, celle-ci n'a jamais joui de ce statut. Un district aurait permis que le territoire de la capitale soit totalement libre de toute influence des provinces en étant placé sous la tutelle directe du gouvernement national. Pour ce faire, il aurait fallu que certaines provinces (ici le Québec et l'Ontario) cèdent une part de leur territoire afin d'aménager ce district, ce qu'elles n'ont jamais voulu accepter. Cette idée a surtout été émise dans les années 50 et 60 et, bien qu'elle revienne ponctuellement à l'agenda de certains, il s'agit d'une idée du passé.

Faire de la capitale du Canada un district fédéral paraît aussi peu probable que d'officialiser le bilinguisme sur tout son territoire. Ce sont donc deux propositions qui ont peu de chance de succès dans les prochaines années. De plus, il faut rester conscient du tabou qu'elles représentent. Les enjeux sont similaires à Bruxelles : la comparaison prend donc toute son importance sur ces deux points.

IV. La Région de Bruxelles-Capitale, une ville-Etat

A. La position dans la structure institutionnelle

Selon l'article premier de la Constitution belge¹, « la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Bruxelles fait partie donc de cette deuxième catégorie d'entités fédérées². C'est une Région³, au même titre que la Flandre ou la Wallonie. Elle est, cependant, un peu plus jeune que les deux autres puisqu'elle n'a été officiellement créée qu'en 1989 (la Flandre et la Wallonie l'ont été en 1980).

Bruxelles est, à la fois, une Région et une ville. Cette dernière n'étant qu'une partie (une commune) de la première. En effet, la région bruxelloise est également une agglomération de 19 communes. Son territoire couvre environ 160 km² où vivent un million d'habitants. Etant à la fois métropole et Région, Bruxelles tombe donc dans la même catégorie de capitale fédérale que Berlin ou Vienne : c'est une ville-Etat.

En outre, elle est la seule région linguistique bilingue du pays. Les deux langues officielles y sont le français et le néerlandais. Les questions relatives au « sexe » linguistique étant interdites en Belgique, nous ne disposons que d'estimations concernant la répartition francophones/néerlandophones. Nous pouvons néanmoins tabler sur une base de 85% de francophones et 15% de néerlandophones à Bruxelles.

Relevons une dernière particularité de la Région de Bruxelles-Capitale : c'est une capitale multiple. Elle est, en effet, outre la capitale de la Belgique, celle de la Communauté française de Belgique et de la Vlaamse Gemeenschap (Communauté flamande). De plus, elle est également le principal siège des institutions européennes.

¹ Constitution belge, Texte coordonné du 17 février 1994, http://www.senate.be/doc/const_fr.html#t1, article 1^{er}, consulté le 10 janvier 2003.

² Constitution belge, *op. cit.*, article 3.

³ Pour marquer la différence d'acception du mot « région », nous l'écrirons avec une majuscule quand il s'agit de l'entité fédérée belge tandis que, lorsqu'il est à entendre comme synonyme de « zone », nous le noterons uniquement en minuscules.

B. L'autonomie et les compétences¹

1. Les institutions régionales et les compétences

Comme en Wallonie et en Flandre, les Bruxellois (de nationalité belge) élisent des Conseillers régionaux qui composent le Parlement (Conseil régional bruxellois). Ils exercent le pouvoir législatif régional. Lors des prochaines élections régionales (juin 2004), le nombre de parlementaire passera de 75 à 89 afin de garantir une représentation minimale des néerlandophones en leur accordant 17 sièges. Il s'agissait là d'une vieille revendication flamande finalement accordée lors d'accords institutionnels plus larges en 2001 (accord de la Saint-Polycarpe et du Lombard).

On remarque donc que dorénavant, le nombre de Conseillers régionaux bruxellois néerlandophones ne dépendra plus du total de voix accordées par les électeurs aux partis flamands. Du fait de la coexistence de deux Communautés² à Bruxelles, il a également été prévu – dès l'origine – d'adapter le mécanisme fédéral de la « sonnette d'alarme ». De ce fait, il est possible pour un groupe linguistique (c'est-à-dire l'ensemble des députés de même langue) qui réunirait une majorité des $\frac{3}{4}$ de bloquer la prise d'une ordonnance qui nuirait à l'équilibre communautaire bruxellois. Cette procédure n'a cependant jamais été activée.

L'exécutif bruxellois est constitué par un gouvernement dirigé par un ministre-président et composé, outre ce dernier, de quatre ministres et de secrétaires d'Etat. Deux ministres sont francophones et les deux autres néerlandophones. Des garanties sont ainsi prévues pour veiller à l'équilibre linguistique du gouvernement.

Bruxelles exerce les compétences dévolues aux Régions : les travaux publics, l'urbanisme³, la protection du patrimoine, les services d'urgence (médicaux ou pompiers), les transports publics régionaux⁴ (la Société des Transports Intercommunaux Bruxellois, STIB), le logement, l'environnement, l'emploi, la recherche scientifique, le commerce extérieur et les relations internationales bruxellois ainsi que la tutelle sur les communes.

A la différence des autres Régions, Bruxelles ne prend pas de décrets mais elle légifère par voie d'ordonnances. Les ordonnances sont cependant placées sur le même pied d'égalité que les décrets ou les lois (fédérales) à la seule exception qu'elles sont susceptibles de subir certains contrôles. Le premier est le « contrôle juridictionnel par voie d'exception » par lequel il est possible de tester, comme cela a déjà été fait deux fois par le passé, la conformité d'une ordonnance avec la Constitution et la Loi spéciale du 12 janvier 1989 instaurant la Région bruxelloise. En outre, le gouvernement fédéral a la possibilité théorique (mais jamais exercée) de suspendre ou d'annuler une ordonnance qui nuirait à Bruxelles en tant que capitale

¹ Un ouvrage exhaustif décrit le fonctionnement de Bruxelles : LAGASSE N., « Gouverner Bruxelles, Règles en vigueur et débat », in *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, n°1628-1629, 1999. Depuis la rédaction de ce rapport, un site internet présentant la Région de Bruxelles-Capitale a été lancé : <http://www.bruxelles.irisnet.be/crisp/fr/indexfr.htm>.

² Nous faisons ici la même remarque que celle concernant les « régions » : « communauté » avec une majuscule indique l'entité fédérée belge.

³ A propos de la planification de la Région de Bruxelles-Capitale, se référer à l'annexe 4.

⁴ Pour la comparaison avec Ottawa, voir annexe 5.

et ville internationale¹. Il est également loisible à l'exécutif fédéral de suggérer à un comité de coopération Région/fédéral certaines mesures concernant l'urbanisme ou l'aménagement du territoire, les transports et les travaux publics.

Nicolas Lagasse relève l'existence ces droits de regard fédéraux sur les décisions de la Région-capitale. Pour lui, ils « reflète(nt) une certaine suspicion (...) à l'égard des autorités bruxelloises et (...) portent atteinte à l'autonomie régionale »². Il souligne également la différence de traitement fédéral entre Bruxelles et les autres Régions qui, elles aussi, accueillent des institutions d'importance nationale ou internationales requérant une protection sans faille. C'est ainsi qu'il donne l'exemple des centrales nucléaires ou celui du SHAPE. Notons tout de même que, si ces droits de contrôle fédéraux sont prévus par la loi spéciale de 1989, ils n'ont cependant jamais été exercés.

Une autre restriction du statut de Bruxelles en tant que Région est qu'elle ne dispose pas de l'autonomie constitutive³. Elle ne peut donc pas modifier les procédures d'élection (pour le Conseil régional), de composition et de fonctionnement du Conseil régional et du gouvernement régional.

2. L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles

La Région bruxelloise est amenée à exercer des compétences communautaires (que ce soit par délégation ou en tant que pouvoir organisateur d'activités communautaires exercées à Bruxelles). Bruxelles étant composée d'habitants appartenant à la Communauté française et à la Vlaamse Gemeenschap, il a fallu dédoubler les Parlement et gouvernement régionaux afin que les mandataires néerlandophones prennent des décisions concernant uniquement les matières de la Vlaamse Gemeenschap et les francophones celles de la Communauté française.

C'est ainsi que ces compétences sont exercées par des Commissions Communautaires composées d'une assemblée et d'un collège. Les membres de l'assemblée de la Commission Communautaire française (COCOF) sont les Conseillers régionaux du groupe francophone tandis que son collège est composé des ministres et secrétaires d'Etat régionaux francophones. La COCOF traite certaines questions liées à l'enseignement, au sport, à la santé, à l'aide sociale,... La composition de l'assemblée et du collège de la Commission Communautaire flamande (Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC) se fait selon le même modèle.

En outre, comme certaines matières communautaires exercées à Bruxelles concerne simultanément les deux Communautés (on parle alors de matières bicommunautaires), il a fallu créer une troisième Commission Communautaire, commune cette fois (COCOM ou encore CCC, en français). L'assemblée et le collège de la Commission Communautaire Commune sont composés, respectivement, de l'ensemble des membres du Conseil régional et du gouvernement bruxellois. Les compétences bicommunautaires concernent,

¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, article 45 (consultable sur le site internet du service public fédéral justice : <http://www.just.fgov.be>).

² LAGASSE N., *op. cit.*, p. 49.

³ Constitution belge, *op. cit.*, articles 118 et 123.

notamment, les hôpitaux publics et les Centre Publics d'Aide Sociale (CPAS) et les activités culturelles mêlant francophones et néerlandophones.

3. Les compétences des communes

Les 19 communes bruxelloises sont chacune dirigée par un bourgmestre qui préside le collège des bourgmestre et échevins, l'organe exécutif communal. Un conseil délibératif est, lui, composé des conseillers communaux élus par les habitants de la commune (qu'ils soient belges ou ressortissants européens). Selon l'accord du Lombard (avril 2001) rencontrant une revendication flamande, un échevin néerlandophone doit être garanti dans les communes où l'acte de présentation du collège a été signé par, au minimum, un conseiller communal néerlandophone.

Les communes exercent des compétences typiquement locales comme l'état civil ou l'aide sociale (via le CPAS) mais également des compétences plus larges comme l'urbanisme ou le logement. Le problème, pour ce genre de matière, est de bien maîtriser la frontière entre les compétences communales et régionales. Ce n'étant pas toujours le cas, des tensions apparaissent parfois entre les deux niveaux de pouvoir. Cela devrait d'ailleurs faire prochainement l'objet de réforme ou de réorganisation.

C. Le contrôle du budget et le financement de la capitale

1. Le financement de la Région

Une deuxième loi spéciale de 1989¹ fixe les modalités de financement des Régions. Bruxelles, comme la Flandre ou la Wallonie, bénéficie d'un certain nombre de transferts fédéraux. Le premier est une part de l'impôt sur les personnes physiques. Cette part est proportionnelle à la contribution de la Région au total fédéral. Il s'agit donc d'un « juste retour territorial »². Contrairement au mécanisme « germanique » de financement des entités fédérées, c'est-à-dire basé sur la solidarité, le système belge finance la Wallonie, la Flandre et Bruxelles en fonction de la « localisation régionale des ressources »³.

Cependant, il existe tout de même une source de financement solidaire : l'intervention de solidarité nationale. Bruxelles en bénéficie depuis 1997⁴. En effet, de

¹ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (consultable sur le site internet du service public fédéral justice : <http://www.just.fgov.be>).

² COLLA E., « Les finances du fédéralisme : partage des ressources et autonomie dans le système fédéral belge », in *La Wallonie, une région en Europe*, CIFE-IJD, <http://www.wallonie-en-ligne.net/wallonie-politique/1995-cife-wallonie-region-europe/CIFE13.htm>, 1997, consulté le 15 juillet 2002.

³ LAMBERT J.-P., TULKENS H., CATTOIR Ph., TAYMANS M., VAN DER STICHELE G., VERDONCK M., *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles, Rapport final de la recherche réalisée à la demande de Monsieur Rufin Grijp, Ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale*, Centre d'Etudes Régionales bruxelloises, Facultés Universitaires Saint-Louis, avril 1999, p. 6.

⁴ *Ibidem*, p. i.

nombreux Bruxellois étant partis s'installer dans la banlieue de la capitale, ce n'est plus à Bruxelles qu'ils payent leurs impôts. La capitale a ainsi perdu une part importante de son financement. Notons par ailleurs que la Région wallonne bénéficiait déjà auparavant de ce transfert complémentaire.

Une troisième source de financement est propre aux Régions et ce depuis 1993. Entre ainsi dans les recettes des comptes bruxellois le produit d'une série d'impôts : taxe sur les jeux et paris, droits de succession, taxe d'ouverture de débit de boissons fermentées,... En 2001, lors de réformes institutionnelles, se sont ajoutés à cette liste la taxe de mise en circulation des véhicules et la redevance radio-télévision, entre autres.

En outre, Bruxelles participe avec les Communautés, les Régions et l'Etat fédéral à des « *accords de coopération* ». Ces accords impliquent une collaboration financière dans la réalisation d'un projet particulier. Celui-ci peut concerner les entités fédérées entre elles ou l'Etat fédéral et une entité fédérée.

Bruxelles est également remboursée par le fédéral de la main-morte concernant les immeubles de l'administration fédérale. La Région et la ville de Bruxelles bénéficient également de dotations fédérales pour compenser les coûts liés au statut de capitale¹.

Il n'est pas question à Bruxelles de droit de veto du gouvernement fédéral sur l'utilisation du budget de la Région. Cependant, certains transferts doivent être affectés à des tâches particulières (par exemple, les accords de coopération). Il existe donc une certaine contrainte mais légère en comparaison à d'autres capitales fédérales (comme Washington, par exemple).

2. Le financement des Commissions communautaires

La Communauté française finance partiellement la COCOF et la Vlaamse Gemeenschap fait de même avec la VGC. La Région bruxelloise participe également au financement. Cependant, les fonds sont alloués selon une clef de répartition 80/20 (80% du montant allant à la COCOF et 20% à la VGC) afin de correspondre au mieux à la réalité linguistique. La COCOM (ou CCC), quant à elle, est financée par l'Etat fédéral et la Région bruxelloise.

D. La représentation au fédéral²

Le Parlement fédéral belge comprend deux assemblées : la Chambre des Représentants et le Sénat. Les Représentants du peuple (aussi appelés députés) sont élus dans des circonscriptions qui correspondent plus ou moins aux provinces³.

¹ C'est strictement le cas en ce qui concerne la ville de Bruxelles. Par contre, si la Région reçoit une telle dotation, c'est parce qu'elle était anciennement attribuée à l'agglomération bruxelloise. Celle-ci n'existant plus et la Région ayant repris ses compétences, la dotation revient dorénavant à la Région.

² A propos de la représentation aux autres niveaux de pouvoir des citoyens de la Région de Bruxelles-Capitale, se référer à l'annexe 3.

³ Ce sera tout à fait le cas lors de la prochaine législature (élections le 18 mai 2003).

Bruxelles constitue un arrondissement électoral auquel on ajoute les communes de la périphérie afin de permettre une représentation des francophones habitant en Brabant flamand¹. Le nombre d'élus est proportionnel au nombre d'habitants.

Contrairement à la plupart des Etats fédéraux, le Sénat belge n'est pas la chambre des entités fédérées. Il existe quatre sortes de Sénateurs : direct, de Communauté, coopté et de droit. Cette dernière catégorie est réservée aux héritiers du Roi. Actuellement ses trois enfants ont prêté serment mais il s'agit plus d'une investiture formelle puisque cela n'implique pas des pouvoirs (ou une assiduité lors des débats) particuliers. Les Sénateurs directs sont élus sur base d'une circonscription unique pour chaque Communauté : seuls les Bruxellois ont le choix entre les listes francophones ou néerlandophones. Les Sénateurs communautaires, quant à eux, sont en fait des députés des Communautés et donc élus lors d'une autre élection. Il est prévu 10 Sénateurs de la Communauté française et 10 autres de la Vlaamse Gemeenschap plus un germanophone. Enfin, en fonction de leurs résultats électoraux, chaque parti a le droit de coopter un ou plusieurs Sénateur(s) qui n'a pas nécessairement été candidat. Il s'agit souvent de personnes ayant une expertise particulière ou d'un candidat malchanceux.

Les Bruxellois sont donc représentés comme les autres Belges au Parlement fédéral. Cependant, on peut s'étonner du fait que le Sénat ne prend en compte que les Communautés et pas les Régions. Une réforme semble promise pour la prochaine législature mais elle ne changera pas ce point. Au contraire, les projets actuels renforceraient la présence des Communautés. Une reconnaissance des spécificités de Bruxelles (en garantissant un certain nombre de sièges pour la capitale) ne serait donc pas prévue. Il s'agit ici d'un phénomène relativement courant dans la politique belge et que bon nombre de mandataires (et de citoyens) bruxellois déplorent.

Un autre exemple est la constitution du gouvernement fédéral. Il est prévu que le conseil des ministres soit paritaire linguistiquement parlant. Par contre, il n'est fixé nulle part qu'un ministre au moins doit être bruxellois (ou germanophone). Notons cependant que les états-majors des partis politiques doivent prendre en compte cet élément et tentent de traiter de la même manière les sections bruxelloises que les autres sections provinciales pour éviter de les mécontenter.

E. La localisation

Bruxelles est incontestablement une capitale historique comme les autres capitales fédérales européennes. Bruxelles a toujours été une ville essentielle lors des différentes époques : Bourguignons, Autrichiens, Espagnols, Français ou Néerlandais n'ont jamais nié ce fait. Il n'y a donc jamais été question de revoir la localisation du siège des institutions belges. Rappelons également que la place de Bruxelles est si centrale que les deux Communautés flamande et française ont décidé également d'en faire leur capitale.

¹ Une revendication flamande récurrente est la scission de cet arrondissement afin de distinguer Bruxelles et sa périphérie flamande. Ainsi, les francophones des communes périphériques perdraient la possibilité d'une représentation dans leur langue.

F. Les propositions de changement

En 2002, les représentants des partis politiques démocratiques bruxellois ont eu l'occasion de se rencontrer au sein de la Conférence bruxelloise (Cobru). Le but de cette assemblée (actuellement suspendue pour cause de pré-campagne électorale) est de discuter d'un certain nombre de réformes visant à améliorer le fonctionnement de la capitale. D'autres débats ont été également lancés en dehors de cet organe.

Une des questions traitées par la Cobru concerne la répartition des compétences entre les communes et la Région. Il s'agirait d'une redistribution qui permettrait un meilleur équilibre, une gestion plus cohérente. La Région exercerait son autorité sur toutes les matières globales, celles qui concernent l'ensemble de l'agglomération : l'urbanisme dans son entièreté, la mobilité (trafic et stationnement),... Les communes, elles, s'occuperaient des domaines de proximité et, principalement, de l'aide sociale et de l'état civil. Ce serait une rationalisation sur laquelle tous les partis politiques semblent être d'accord. Il faudra, cependant, qu'ils s'accordent encore sur les termes d'un accord et qu'ils le fixent dans un texte.

Une autre réforme, plus controversée, concerne la fusion des communes bruxelloises. Il est en effet question pour certains politiciens de redécouper le territoire de la Région : certains prônent une fusion globale en une seule entité tandis que d'autres verraient plutôt les nouvelles communes correspondre aux actuelles zones de police. En effet, depuis janvier 2002, les 19 polices communales de la capitale ont été regroupées au sein de zones plus larges. Bruxelles est ainsi découpée en six zones. Les politiciens favorables à une certaine fusion communale proposent le modèle de ces zones. Cette réforme des communes permettrait de réduire le nombre de mandataires et de rationaliser l'administration. Cependant, cela ne correspond pas totalement à une demande des citoyens, le Belge étant fort attaché à sa commune, voire à son quartier (esprit de clocher). Notons que cette réforme n'est pas à l'ordre du jour de la Cobru.

Bruxelles est une Région de petite taille. Elle constitue un pôle économique et politique indéniable mais, de plus en plus, les sociétés sont tentées de s'installer dans la couronne extérieure. Elles y jouissent des avantages de la proximité de Bruxelles sans en avoir les inconvénients. La capitale passe ainsi à côté d'une série de revenus non négligeable. C'est également le cas en ce qui concerne les travailleurs navetteurs : ils travaillent à Bruxelles mais habitent le Brabant et y payent leurs impôts. Le territoire de la Région ne correspond donc pas à son hinterland économique. C'est pourquoi certains partis souhaiteraient voir la Région s'agrandir. Précisons que cette proposition, exclusivement francophone, n'est pas d'actualité. En effet, les néerlandophones ne sont pas prêts pour un tel changement.

La proposition ayant eu sans doute le plus large écho médiatique est celle lancée dans les années 1990 de faire de Bruxelles un district européen, à l'image de Washington. L'appellation était d'ailleurs « Brussels DC ». Cette solution présentait l'avantage de « liquider » le problème bruxellois afin qu'il ne pèse plus dans les relations intergouvernementales et politiques belge. Cependant aucune réflexion préalable quant à l'organisation d'un tel changement de statut n'avait été menée par le politicien émettant cette idée. Depuis lors, des juristes et politologues se sont

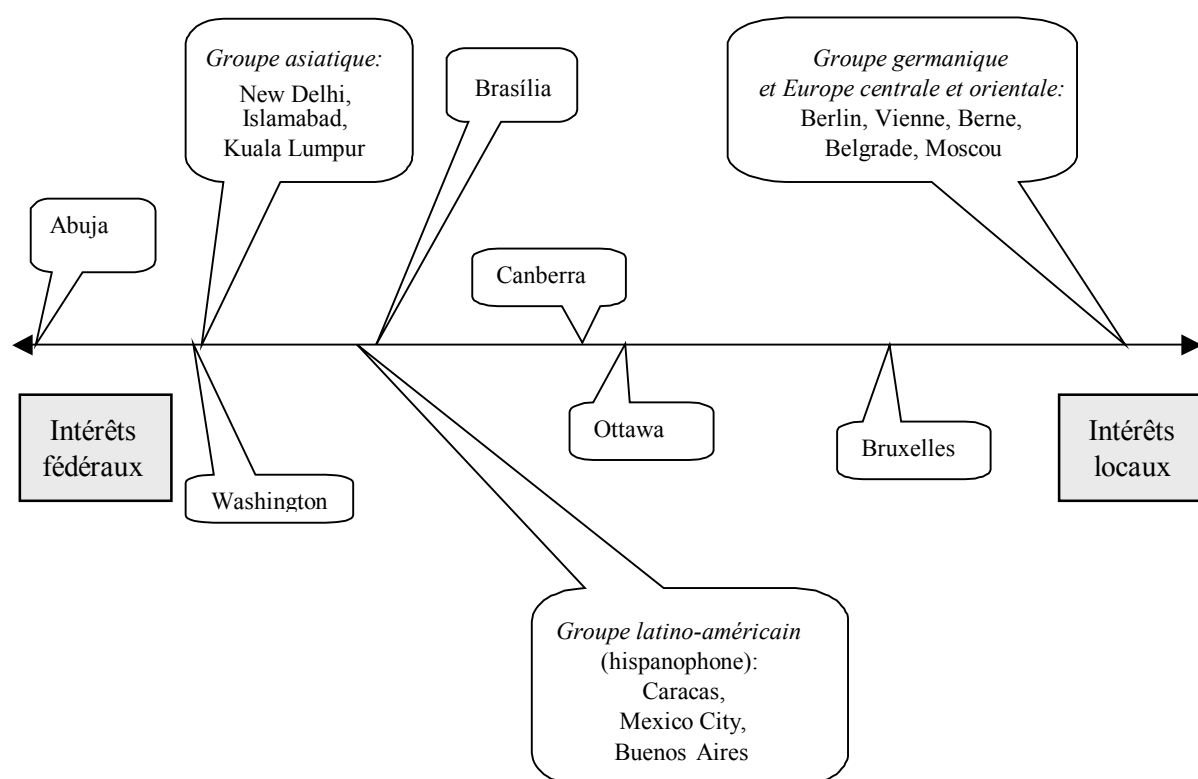
intéressés aux modalités pratiques de la mise sur pied d'un tel district¹. Cette proposition relève, comme d'autres scénarios pour Bruxelles, du domaine de la politique fiction. Les raisons sont diverses : outre la difficulté de créer un tel statut, l'argument majeur est certainement le peu de cas fait des droits citoyens des habitants de Bruxelles. En effet, actuellement, dans la gestion de la capitale belge, l'accent est mis sur les intérêts locaux (régionaux et communaux) tandis que la tendance des districts fédéraux montre indiscutablement que la balance penche du côté des intérêts fédéraux. Faire de Bruxelles un district européen reviendrait à inverser totalement son équilibre fédéral/local, ce qui n'est pas envisageable.

¹ Pour en savoir plus sur l'eupérisation d'un territoire, au point de vue juridique, se référer à ROBERT E., « Le devenir de Bruxelles comme district européen », in LEMAIRE J., MIROIR A. (eds.), *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, La pensée et les hommes, 1997, n°36, pp. 109-127. Pour une opinion plus politologique sur le cas bruxellois, voir FRANCK Ch., DELMARTINO, F., « Bruxelles, l'Union européenne et le 'scénario européen' », in ALLEN A., DUMONT H., ERGEC R., WITTE E., *Bruxelles et son statut/Het statuut van Brussel*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 721-742.

V. Conclusion

A. Ottawa et Bruxelles face à l'expérience des autres capitales fédérales¹

La question constituant le fil rouge de cette recherche est celle de l'équilibre entre intérêt fédéral et intérêt local. Nous avons choisi d'illustrer cette recherche comparative avec un axe² dont l'extrême gauche correspond à une priorité exclusive des intérêts fédéraux et dont l'opposée indique un intérêt entièrement tourné vers le local. Cet outil représentant la situation de chaque pays nous permet de comparer Ottawa et Bruxelles avec les autres cas de capitales fédérales. Nous pourrions ainsi voir si ces deux capitales se comportent comme les autres ou si elles constituent des cas particuliers.



Axe intérêts fédéraux/intérêts locaux³

On relève une influence géographique sur le statut et l'autonomie des capitales fédérales. En effet, elles se regroupent toutes par aire continentale, à l'exception de Canberra et de la capitale canadienne. Ces deux dernières ont cependant un point

¹ En 2001, le réseau « Capitals Alliance » a été créé par Brasília, Canberra, Ottawa et Washington. Il constitue un forum d'échange et d'expertise entre capitales fédérales et est amené à s'élargir à d'autres fédérations.

² Voir tableau (extrait de VAN WYNSBERGHE C., « Les capitales fédérales, une comparaison », *op. cit.*).

³ « Les localisations sur l'axe ont été effectuées en fonction des différents critères de départ mais sans pouvoir établir d'écarts précis. Cet outil n'est, en effet, pas issu de calculs mais bien d'une mise à plat de tendances et d'un regroupement de situations similaires ». Extrait de VAN WYNSBERGHE C., *idem*.

commun qui est la proximité culturelle avec l'Angleterre. La culture est sans doute à prendre en compte également dans ces regroupements.

Les districts fédéraux ne nous intéressent que peu dans notre recherche puisque ni Bruxelles ni Ottawa ou Gatineau ne jouissent de ce statut. La tendance actuelle va vers une plus grande autonomie de ces capitales fédérales. Elles semblent, en effet, se détacher progressivement de la tutelle de l'Etat national mais restent, néanmoins, concentrées dans la partie gauche de l'axe. Cela signifie que la priorité est loin d'une grande prise en considération des intérêts locaux. Le mouvement d'autonomisation des districts fédéraux devrait cependant permettre, à terme, un décalage vers la droite.

Ottawa et Bruxelles se situent, comme les autres capitales dans des Etats fédérés et les autres villes-Etats, dans la partie droite de l'axe. Dans ces pays, la capitale est plutôt autonome du fédéral. En outre, les habitants de ces villes ont strictement les mêmes droits que leurs concitoyens de cet Etat (pour les capitales dans un Etat) ou que ceux des autres entités fédérées de même statut (pour les villes-Etats). Les capitales canadienne et belge ont cependant une position plus centrale, signe d'une présence néanmoins significative du fédéral¹.

Ottawa est le cas le plus particulier des capitales dans des Etats fédérés. En effet, son statut de ville est tempéré par l'existence de la CCN qui représente l'intérêt fédéral (administration par des Canadiens de toutes les Provinces et financement fédéral). Elle est, en outre, la seule capitale fédérale à cheval sur deux Provinces.

Bruxelles a beaucoup de points communs avec les capitales européennes mais le fédéral y prend cependant une place plus grande. On l'observe avec les limitations de son autonomie, même si celles-ci ne sont que théoriques (le contrôle fédéral n'ayant été exercé que peu souvent). Cette présence fédérale permet à Bruxelles de se rapprocher, sur l'axe fédéral/local, de la capitale canadienne.

Une autre caractéristique que partagent ces deux capitales est la question linguistique. Quant à Berne, pourtant capitale d'une fédération multilingue, elle est unilingue. Cette question semble d'ailleurs éminemment polémique tant au Canada qu'en Belgique. En outre, elle ne faisait pas l'objet de notre étude, c'est pourquoi nous nous limitons à souligner ce nouveau trait commun.

Du fait, notamment, de l'existence de communautés linguistiques différentes, les deux pays sont des Etats fédéraux pluralistes. Or, la question de l'équilibre fédéral/local est certainement plus aiguë dans les fédérations pluralistes que dans des fédérations homogènes. A Ottawa, comme à Bruxelles, le statu quo linguistique est souvent préféré afin de ménager les relations intercommunautaires. En Belgique, donner la priorité au fédéral dans la gestion de Bruxelles reviendrait à donner plus de pouvoir à la majorité flamande du pays alors que Bruxelles est peuplée majoritairement de francophones, minoritaires en Belgique. Au Canada, la CCN permet de veiller à ce que la capitale représente bien l'ensemble des Canadiens, qu'ils soient anglophones ou francophones. Laisser les deux municipalités gérer

¹ Un tableau reprenant les cinq critères et leur application dans les deux capitales se trouve en annexe 6.

seules la région de la capitale mènerait inévitablement à des tensions entre Ontariens et Québécois.

B. Ottawa, une capitale fédérale modèle ?

Il n'existe pas de point d'équilibre absolu sur l'axe fédéral/local. Il n'y a donc pas vraiment de point idéal à atteindre. L'équilibre entre les deux types de préoccupations est plus une notion relative à chaque pays ou à chaque culture (pour reprendre l'idée des regroupements géographiques et culturels).

Cependant, l'axe ne montre pas le degré de satisfaction des politiques (fédéraux et locaux) et de la population (locale) par rapport au statut actuel de la capitale fédérale. On pourrait pourtant affirmer que, dans les pays démocratiques, une capitale fédérale est située à l'équilibre des intérêts locaux et fédéraux lorsqu'il n'y a plus aucune revendication ou locale ou fédérale. Ainsi, « La combinaison idéale dans ce cas serait donc un lieu remportant l'adhésion des parties en présence. L'absence de mouvement de contestation devrait donc suffire à indiquer ce point »¹.

L'équilibre est ainsi propre à chaque pays et à chaque époque. Il suffit, en effet, d'une réforme pour faire bouger le point d'équilibre. Brasília et Canberra, par exemple, se sont déplacées vers la droite suite à l'augmentation de leur degré de self-government. Il en ira de même le jour où Bruxelles jouira de son autonomie constitutive. Cette évolution vers la droite est la grande tendance actuelle mais il n'est pas impossible d'imaginer, qu'à terme si les fédérations décident de reprendre leur capitale en main, les points d'équilibre glissent vers la gauche. Il s'agit donc d'un système mouvant.

Comme Bruxelles, Ottawa pourrait évoluer sur l'axe fédéral/local si certains changements avaient lieu. Il semble cependant inutile de réformer les institutions actuelles et leur fonctionnement si les habitants de la région de la capitale et les responsables politiques ne contestent pas la situation actuelle.

Pour conclure, la capitale canadienne pourrait tirer quelques leçons de cette analyse comparée avec Bruxelles, voire avec les autres capitales fédérales.

Soulevons en premier lieu un élément surprenant pour un chercheur étranger se basant sur les Constitutions fédérales afin de mieux cerner le statut de la capitale : la Constitution canadienne ne mentionne que le côté ontarien de la capitale ; Gatineau n'est pas prise en compte. Une inscription officielle renforcerait la dimension symbolique de la capitale canadienne et rendrait cet état de fait connu de l'étranger. On pourrait également suggérer de parler dorénavant d'Ottawa-Gatineau ou de la région de la capitale plutôt que de la seule Ottawa².

Une expérience bruxelloise susceptible d'attirer l'attention des responsables de la capitale canadienne est certainement celle des transports en commun. Bruxelles est,

¹ VAN WYNSBERGHE C., « Les capitales fédérales, une comparaison », *op. cit.*

² Afin également d'éclairer la personne cherchant à comprendre ce qu'est la CCN ainsi que le territoire sur lequel elle exerce ses compétences, il serait intéressant de dresser une carte présentant les différentes entités (Ottawa, Gatineau et les municipalités rurales).

en effet, desservie par quatre compagnies de transport public : la STIB est bruxelloise ; De Lijn flamande ; les TEC wallons et la SNCB est la société fédérale de chemin de fer. Trois Régions et l'Etat fédéral sont donc impliqués et se sont efforcés à développer un réseau intégré. Le résultat le plus visible pour les voyageurs est qu'il suffit désormais d'un seul ticket pour pouvoir circuler dans les voitures des quatre compagnies avec, et c'était le but, possibilité de correspondances. La mobilité à Bruxelles est sortie gagnante de cette intégration des quatre réseaux.

Un autre processus de réflexion qui devrait intéresser les responsables de la capitale canadienne est l'expérience de la Cobru. Les mandataires (régionaux et communaux) bruxellois s'interrogent aujourd'hui sur une nouvelle distribution des compétences entre la Région et les communes. En effet, il y a eu une prise de conscience de la nécessité de politiques cohérentes. Cette exigence n'est pas seulement liée au statut de capitale de Bruxelles. Il en va d'une meilleure gestion globale.

Une collaboration efficace entre Ottawa, Gatineau et la CCN est nécessaire et pas uniquement sur la question des transports en commun. Si l'on souhaite rester dans le cadre institutionnel actuel, il faut renforcer le Comité tripartite ou, plus simplement, organiser des rencontres intermunicipales, pour les matières n'entrant pas le domaine de compétence de la CCN. Ce n'est en effet, pas le rôle de la CCN de veiller à l'efficacité des concertations entre les deux villes pour des questions extérieures à son mandat.

La piste de la territorialisation de la région de la capitale nationale¹ n'est qu'une solution extrême si la collaboration évoquée restait sans résultat ou était trop difficile à mettre en place. En effet, un obstacle non négligeable à l'harmonisation des politiques municipales au sein de la capitale canadienne est évidemment la tutelle des deux Provinces. Faire de la région de la capitale un entité à part entière avec une réglementation propre permettrait de résoudre ce problème² mais ce n'est pas la seule issue possible, rappelons-le.

La capitale canadienne est donc une capitale fédérale particulière de par sa double localisation mais, également, de par l'intérêt que le fédéral lui porte via la CCN. Actuellement, elle semble combiner de manière harmonieuse les préoccupations fédérales et les questions locales. Le rapport Shortliffe³ a mis en évidence une série de recommandations afin d'améliorer la visibilité du travail de la CCN et, de ce fait, de renforcer la satisfaction du public face au fonctionnement de celle-ci. Ottawa serait donc située à un point d'équilibre relativement idéal au vu des réactions du public et des politiques.

¹ Autrement dit, transformer la RCN en Territoire (à l'image du Nunavut, par exemple), en entité d'un troisième type (ni Province ni Territoire), voire en district fédéral.

² Cette réflexion n'est pas un plaidoyer pour le district fédéral dont on sait le tabou qu'il peut constituer au Canada, tout comme en Belgique. Cependant, notons que Washington n'est pas l'unique exemple de district. Canberra est certainement la meilleure illustration d'une prise en compte du local couplée à une bonne gestion fédérale. C'est en outre, sur l'axe fédéral-local, la capitale la plus proche d'Ottawa.

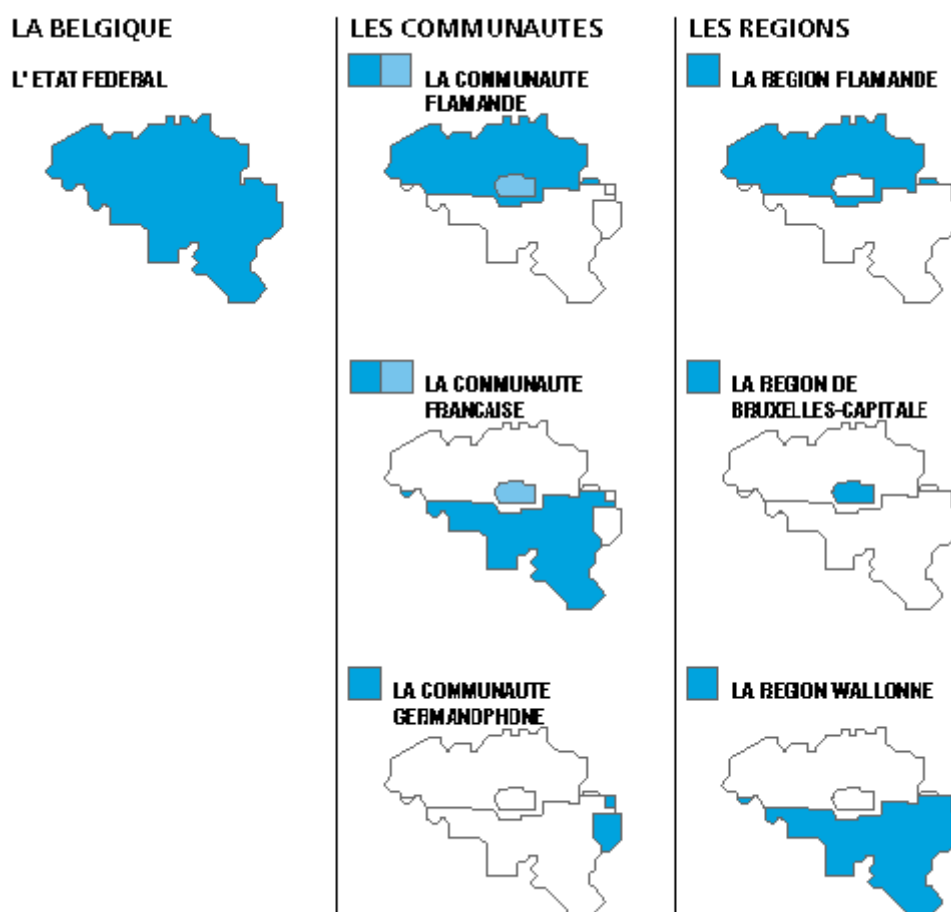
³ Commission de la Capitale Nationale : *Vers des relations meilleures, un rapport du Cercle Sussex*, Ottawa, octobre 2000.

ANNEXES

VI. Annexes

Annexe 1 : Structure institutionnelle de la Belgique

Depuis 1993, l'article premier de la Constitution belge indique que la fédération belge est composée de Communautés et de Régions. Les trois Communautés sont flamande, française et germanophone tandis que les trois Régions sont la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Les territoires de ces entités fédérées se chevauchent, comme l'illustrent ces schémas.



Représentation de la Belgique fédérale et de ses entités fédérées¹

Les Communautés ont été créées sur base de la culture, de la langue. Les Régions, elles, ont le territoire, le sol, comme origine. Les Communautés étaient une revendication des néerlandophones tandis que l'idée de Région était promue par les Wallons.

La plus petite entité belge est la commune. Entre la commune et la Région se trouve la province. Notons que Bruxelles ne fait plus partie d'aucune province depuis la

¹ Image reprise du portail fédéral, <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2679>, consulté le 10 janvier 2003.

fédéralisation du pays. Bruxelles est, simultanément, une agglomération de 19 communes et une Région. Il n'y a donc pas de place pour une province.

Suite à la fédéralisation de l'Etat belge, des compétences auparavant nationales ont été attribuées aux Régions et Communautés¹. Ces dernières exercent les compétences qualifiées de « personnalisables », c'est-à-dire que l'on peut rattacher aux personnes, soit, pour l'essentiel, l'aide aux personnes, la culture, l'enseignement, la santé ou le sport.

Les principales compétences régionales sont l'agriculture, l'économie et le commerce, l'emploi et le travail, l'énergie, l'environnement, la fiscalité, le logement, les transports, l'urbanisme et les travaux publics. Comme les Communautés et l'Etat fédéral, les Régions sont également responsables de relations internationales pour ce qui concerne leur entité propre.

Les communes, quant à elles, conservent les matières de proximité : aide aux personnes, cultes, culture, enseignement, environnement, fiscalité, logement, sécurité et maintien de l'ordre², sport, travaux publics et urbanisme.

La fédération est également compétente pour certaines matières entrant dans le champ d'action des Communautés (culture, enseignement,...) et des Régions (fiscalité, emploi et travail,...) ou des communes (maintien de l'ordre, par exemple). D'autres compétences sont exclusivement dévolues au fédéral : les communications, la coopération au développement, la défense, l'emploi des langues, l'immigration, la justice, la nationalité et la sécurité sociale.

¹ Pour plus de détails sur la répartition des compétences entre les différentes entités belges, se référer à : www.bruxelles.irisnet.be/crisp/fr/tableau.htm (site mis en ligne le 29 janvier 2003).

² Depuis janvier 2001, la police belge est divisée en deux grandes ailes : police fédérale et police locale (niveau communal).

Annexe 2 : Représentation des citoyens de la Région de la Capitale du Canada¹

3. Citizens' Representation

Question:

Are Citizens represented in each government level in the Capital City?

Ottawa : yes...

- Election of municipal Councils – Mayors of Ottawa and Gatineau in Tripartite Committee of NCC
- Election of Provincial Parliaments
- Election of the Federal Parliament
- BUT no election for NCC: representatives from the whole country and not only Ottawa-Gatineau

¹ Diapositives extraites de la présentation PowerPoint à la Commission de la Capitale Nationale : VAN WYNSBERGHE C., « Ottawa-Brussels : Two Federal Capital Cities », National Capital Research Scholarship, NCC, 15 novembre 2002.

Annexe 3 : Représentation des citoyens de la Région de Bruxelles-Capitale¹

3. Citizens' Representation

Question:

Are Citizens represented in each government level in the Capital City?

Brussels : yes

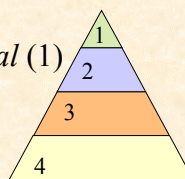
- Election of 19 municipal Councils
- Election of Regional Parliament
- No direct election of Parliament of « Communautés » but representation via Regions
- Election of Federal Parliament
- Election of Belgian Representatives in EU Parliament

¹ Diapositives extraites de la présentation PowerPoint à la Commission de la Capitale Nationale : VAN WYNSBERGHE C., *idem*.

Annexe 4 : Interventions des niveaux de pouvoir dans la planification des capitales canadienne et belge¹

Ottawa (1)

- Ottawa: *Ottawa 20/20*
= 5 growth management plans
- Gatineau: « Imagine... ta ville! »
= preparing a strategic plan
- NCC: *Plan for Canada's Capital* (1)
+ Masters Plans (2), Sector Plans (3) and Area Plans (4)



Ottawa (2)

- Public consultation at each level
- No plans from provincial governments
EXCEPT: public transportation

Brussels

- Municipalities: 19 municipal plans
- Region: *Regional Plan for Land Use* and *Regional Plan for Development*
- Public consultation at both levels
- No plans from federal government but influence
- No plans from European Union

¹ Diapositives extraites de la présentation PowerPoint à la Commission de la Capitale Nationale : VAN WYNSBERGHE C., *idem*.

Annexe 5 : La question des transports publics dans les capitales canadienne et belge¹

5. Public Transportation

- Ottawa: no integrated network with STO, OC Transpo and Via Rail
- Brussels: integrated network with companies from the three Regions + Federal rail company
BUT: better coordination expected outside the capital city

¹ Diapositives extraites de la présentation PowerPoint à la Commission de la Capitale Nationale : VAN WYNSBERGHE C., *idem*.

Annexe 6 : Tableau récapitulatif et comparatif – Bruxelles et Ottawa

Critère	Ottawa	Bruxelles
Position dans la structure fédérale	Capitale dans une entité fédérée Mais exception car 2 municipalités et 2 Provinces	Ville-Etat
Self-government	Autonomie municipale similaire aux autres villes d'Ontario (Ottawa) et du Québec (Gatineau) Mais tutelle fédérale pour la planification via la CCN	Autonomie municipale similaire aux autres communes de Belgique Autonomie régionale similaire à la Flandre et la Wallonie sauf quelques exceptions En outre : exercice de compétences des Communautés via les Commissions Communautaires
Autonomie financière	Identique aux autres municipalités Mais fonds fédéraux via la CCN	Identique aux autres communes Identique aux autres Régions Plus certains transferts fédéraux liés au statut de capitale (mais pas de droit de veto fédéral sur le budget régional)
Représentation au fédéral	Normalement pas pertinent pour les capitales dans des Etats fédérés Mais cas particulier avec CCN : représentants de la capitale à la CCN mais également délégués d'autres Provinces	Identique aux autres Régions
Localisation	Capitale historique (Ottawa) dont le territoire a été étendu (Gatineau)	Capitale historique

Annexe 7 : Affiche de la présentation de l'exposé de la recherche à la CCN

B R U S S E L S

C a p i t a l o f B e l g i u m a n d
E u r o p e a n C a p i t a l

THE CANADIAN CENTRE FOR

THE STUDY OF CAPITALS

&

THE NATIONAL

CAPITAL COMMISSION

**Friday, November 15, 2002
Brussels & Ottawa: an
overview of two national
capitals**

Brussels, the capital of Belgium and also of Europe, is an interesting example of a capital city that has witnessed numerous imponderables during its development. As part of the National Capital Research Scholarship of the National Capital Commission, Caroline Van Wynsberghe will give a public lecture about the balance between federal and local interests in Ottawa-Gatineau and Brussels. The questions of competences distribution between all the governance levels in the capital cities and citizens representation as well at the local level as federal will be debated. More particular aspects like transportation or city planning will also be taken into account. Finally, to enrich the discussion, comparisons with other federal capital cities will be carried out.

Free lecture (bilingual) 12:30 p.m. to 2 p.m., Friday, November 15, 2002

National Capital Commission, Room 324

40 Elgin Street, Ottawa, Canada

To confirm attendance, please call 239-5291

Caroline

Van Wynsberghe is a Research Assistant in Political Science at the Catholic University of Louvain (UCL, Belgium). She holds a degree in Political Science (International Relationship) from UCL and a Master in Political Sociology from the Institute of Political Studies (IEP Paris, France). She is now writing a Ph.D. thesis about the institutional statute of Brussels in a comparative way. She deals mainly with a comparison of federal capital cities experiences.

U N E C O N F É R E N C E S U R
B R U X E L L E S : c a p i t a l e d u
R o y a u m e d e B e l g i q u e e t
c a p i t a l e e u r o p é e n n e

***LE CENTRE CANADIEN POUR
L'ÉTUDE DES CAPITALES
&
LA COMMISSION
DE LA CAPITALE NATIONALE***

**Le vendredi 15 novembre 2002
Bruxelles et Ottawa: un
aperçu de deux capitales
nationales**

Bruxelles offre un exemple tout à fait intéressant d'une ville capitale – capitale du Royaume de Belgique et aussi capitale de l'Europe – dont le développement a connu de nombreux impondérables. Dans le cadre de la Bourse de recherche sur la capitale nationale remise par la Commission de la capitale nationale, Caroline Van Wynsberghe présentera un exposé ayant trait à l'équilibre entre les intérêts fédéraux et les intérêts locaux à Ottawa-Gatineau et Bruxelles. Il sera ainsi question de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs intervenant dans les deux capitales et de la représentation des habitants tant au niveau local que fédéral. Des aspects plus particuliers comme les transports ou la planification urbaine seront également abordés. Enfin, pour enrichir les propos, des parallèles seront effectués avec d'autres capitales fédérales.

Conférence gratuite (bilingue) de 12 h 30 à 14 h00, le vendredi 15 novembre 2002

Commission de la capitale nationale, 40, rue Elgin, Salle 324

Ottawa, Ontario K1P 1C7

Veuillez confirmer votre participation au : 239-5291

Caroline

Van Wynsberghe est actuellement assistante de recherche en science politique à l'Université catholique de Louvain (UCL, Belgique). Après des Licences en science politique (orientation relations internationales) à l'UCL (1999) et un Diplôme d'Études Approfondies en sociologie politique de l'Institut d'Études Politiques de Paris (2000), elle prépare actuellement une thèse de doctorat sur le statut institutionnel de Bruxelles dans une perspective comparée. C'est ainsi qu'elle travaille essentiellement sur la comparaison de l'expérience des capitales fédérales.

BIBLIOGRAPHIE

VII. Bibliographie

Au sujet des capitales fédérales

HARRIS, Charles W., *Congress and the Governance of the Nation's Capital, The Conflict of Federal and Local Interests*, Washington, Georgetown University Press, 1995.

HARRIS, Charles W., *Foreign Capital City Governance : Representation, Governmental Structure, Finances, and Intergovernmental Relations in Six Capital Cities*, Presentation to the District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Authority, Georgetown University, octobre 1997.

ROWAT, Donald C. (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

« *La Région de Bruxelles-Capitale : scénarios d'avenir et tendances de la population* », recherche menée par Caroline Van Wynsberghe sous la direction d'André-Paul Frogner et de Christian Franck et financée par la Région de Bruxelles-Capitale.

VAN WYNSBERGHE, Caroline, « Les capitales fédérales, une comparaison », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, à paraître.

VAN WYNSBERGHE, Caroline, « Ottawa-Brussels : Two Federal Capital Cities », National Capital Research Scholarship, NCC, 15 Novembre 2002.

Au sujet de la capitale canadienne

Ouvrages

GILBERT, Anne, *Hull-Ottawa : une capitale à l'image d'un pays*, http://www.fl.ulaval.ca/cefaf/franco/my_html/ANNEGIL.html, 1996, consulté le 20 mai 2001.

POIRIER, Johanne, « Choix, statut et mission d'une capitale fédérale : Bruxelles au regard du droit comparé », in WITTE, Els, ALEN, André, DUMONT, Hugues, ERGEC, Rusen, *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999.

Textes officiels

« Délimitation de la région de la capitale nationale », Annexe à Loi sur la Capitale nationale (L.R. 1985, ch. N-4), <http://lois.justice.gc.ca/fr/n-4/13788.html>, 1985, consulté le 5 février 2003.

Loi sur les Langues Officielles (L.R. 1985, ch. 31, 4^e suppl.), <http://lois.justice.gc.ca/fr/o-3.01/53640.html>, 1985, consulté le 5 février 2003.

Commission de la Capitale Nationale, *Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, 1997.

Commission de la Capitale Nationale, *Bâtir une capitale/A Capital in the Making*, 1998.

Commission de la Capitale Nationale, *Rapport annuel 1999-2000*, Ottawa, 2000.

Commission de la Capitale Nationale, *A propos de la CCN*, http://www.capcan.ca/corporate/aboutthenc/index_f.asp, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

Commission de la Capitale Nationale, *Planifier la région de la capitale, Comment planifions-nous ?*, http://www.capcan.ca/corporate/plan_reg/how_do_we_plan/index_f.asp, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

Commission de la Capitale Nationale, *La capitale du Canada et sa région, Une capitale en devenir*, http://www.capcan.ca/about_canadas/history/history2_f.html#choix, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

Commission de la Capitale Nationale, *Historique*, http://www.capcan.ca/about_canadas/history/history2_f.html#choix, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

Commission de la Capitale Nationale, *Rapport annuel 2001-2002*, http://www.capitaleducanda.gc.ca/corporate/pdf/annual_report_f_2001-02.pdf, Ottawa, 2002, consulté le 5 février 2003.

Communiqué de la Ville d'Ottawa, *Le Conseil municipal d'Ottawa adopte une politique de bilinguisme équitable et flexible*, http://city.ottawa.on.ca/serv/pressco?pf=&date_y=2001&date_m=4&date_d=23&s=16&t=32&c=0&elist=128&l=fr, 10 mai 2001, consulté le 15 septembre 2001.

Divers

THOM, Bruce (directeur des services municipaux), *Politique de bilinguisme*, Rapport au Comité des services organisationnels et du développement économique et au Conseil, <http://www.city.ottawa.on.ca/calendar/ottawa/citycouncil/csedc/2001/0501/ACS2001-CMS-OCM-0002f.htm>, 25 avril 2001, consulté le 15 septembre 2001.

WRIGHT, Bruce, *Impacts of Systems of Governance on Federal Capitals, A research report*, Canberra, juillet 1998.

Commission de la Capitale Nationale : *Vers des relations meilleures, un rapport du Cercle Sussex*, Ottawa, octobre 2000.

Ville d'Ottawa, *Fonctionnement du Conseil de la Ville*, http://www.city.ottawa.on.ca/city_council/howcouncilworks_fr.html, 2001, consulté le 15 septembre 2001.

Au sujet de Bruxelles

Ouvrages et articles

COLLA, Emmanuel, « Les finances du fédéralisme : partage des ressources et autonomie dans le système fédéral belge », in *La Wallonie, une région en Europe*, CIFE-IJD, http://www.wallonie-en-ligne.net/wallonie-politique/1995-cife_wallonie-region_europe/CIFE13.htm, 1997, consulté le 15 juillet 2002.

FRANCK, Christian, DELMARTINO, Frank, « Bruxelles, l'Union européenne et le 'scénario européen' », in [ALEN, André](#), [DUMONT, Hugues](#), [ERGECE, Rusen](#), [WITTE, Els](#), *Bruxelles et son statut/Het statuut van Brussel*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 721-742.

LAGASSE, Nicolas, « Gouverner Bruxelles, Règles en vigueur et débat », in *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, n°1628-1629, 1999.

LAMBERT, Jean-Paul, TULKENS, Henri, CATTOIR, Philippe, TAYMANS, Michèle VAN DER STICHELE, Géraldine, VERDONCK, Magali, *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles, Rapport final de la recherche réalisée à la demande de Monsieur Rufin Grijp, Ministre de la Recherche scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale*, Centre d'Etudes Régionales bruxelloises, Facultés Universitaires Saint-Louis, avril 1999.

ROBERT, Eric, « Le devenir de Bruxelles comme district européen », in LEMAIRE, Jacques, MIROIR, André (eds.), *La Belgique et ses nations dans la nouvelles Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, La pensée et les hommes, 1997, n°36, pp. 109-127.

Textes officiels

Constitution belge, Texte coordonné du 17 février 1994, http://www.senate.be/doc/const_fr.html#t1, consulté le 10 janvier 2003.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (consultable sur le site internet du service public fédéral justice : <http://www.just.fgov.be>).

Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (consultable sur le site internet du service public fédéral justice : <http://www.just.fgov.be>).

Divers

Depuis le 28 janvier 2003, la Région de Bruxelles-Capitale en collaboration avec le CRISP (Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques) a développé un site internet présentant la Région : <http://www.bruxelles.irisnet.be/crisp/fr/indexfr.htm>.

Au sujet d'autres capitales fédérales

District of Columbia : City Government, Overview, <http://dc.gov/gov/index.htm>, consulté le 15 février 2002.

AFONSO DA SILVA J., *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 553.

I.	INTRODUCTION	2
A.	LA BOURSE DE RECHERCHE SUR LA CAPITALE NATIONALE	2
B.	LES CRITERES DE L'ANALYSE COMPAREE	2
C.	L'EQUILIBRE FEDERAL/LOCAL	3
II.	L'ANALYSE COMPAREE DES CAPITALES FEDERALES	5
A.	LA POSITION DANS LA STRUCTURE FEDERALE	5
1.	<i>Le district fédéral</i>	5
2.	<i>La capitale dans un Etat fédéré</i>	5
3.	<i>La ville-Etat</i>	6
B.	L'AUTONOMIE ET LES COMPETENCES	6
C.	LE CONTROLE DU BUDGET ET LE FINANCEMENT DE LA CAPITALE	7
D.	LA REPRESENTATION AU FEDERAL	8
E.	LA LOCALISATION	9
1.	<i>Les capitales planifiées</i>	9
2.	<i>Les capitales historiques</i>	10
III.	LA CAPITALE DU CANADA, UNE CAPITALE DANS UN ETAT FEDERE	11
A.	LA POSITION DANS LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DU PAYS	11
B.	L'AUTONOMIE ET LES COMPETENCES	11
C.	LE CONTROLE DU BUDGET ET LE FINANCEMENT DE LA CAPITALE	12
D.	LA REPRESENTATION AU FEDERAL	13
E.	LE CHOIX DE LA CAPITALE	13
F.	LES PROPOSITIONS DE CHANGEMENT	14
IV.	LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, UNE VILLE-ETAT	16
A.	LA POSITION DANS LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE	16
B.	L'AUTONOMIE ET LES COMPETENCES	17
1.	<i>Les institutions régionales et les compétences</i>	17
2.	<i>L'exercice des compétences communautaires à Bruxelles</i>	18
3.	<i>Les compétences des communes</i>	19
C.	LE CONTROLE DU BUDGET ET LE FINANCEMENT DE LA CAPITALE	19
1.	<i>Le financement de la Région</i>	19
2.	<i>Le financement des Commissions communautaires</i>	20
D.	LA REPRESENTATION AU FEDERAL	20
E.	LA LOCALISATION	21
F.	LES PROPOSITIONS DE CHANGEMENT	22
V.	CONCLUSION	24
A.	OTTAWA ET BRUXELLES FACE A L'EXPERIENCE DES AUTRES CAPITALES FEDERALES	24
B.	OTTAWA, UNE CAPITALE FEDERALE MODELE ?	26
VI.	ANNEXES	29
VII.	BIBLIOGRAPHIE	39