

Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM
voor FEDERALISME

FEDERALISME

Revue du
CENTRE d'ETUDES
du FEDERALISME

TRIMESTRIEL/DRIEMAANDELIJKS - 1991 - nr/n° 4 - BRUSSEL/BRUXELLES X
ABONNEMENT : 600F
EDITEUR RESPONSABLE - VERANTWOORDELIJK UITGEVER :
Prof. Kris Deschouwer, Rue de Namur/Naamsestraat 48, 1000 Bruxelles/Brussel

FEDERALISME

Tijdschrift van het
STUDIECENTRUM voor FEDERALISME

Het tijdschrift is een uitgave van het Studiecentrum voor Federalisme en verschijnt viermaal per jaar. Het abonnementsgeld bedraagt 600 F en moet worden gestort op rekeningnummer 702-1220699-53 van het Studiecentrum, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel. De verkoopprijs per nummer bedraagt 200 F.

Het redaktiecomité is samengesteld uit Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Daniëlle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier en wordt voorgezeten door hoofdredakteur Prof. Dr. Kris Deschouwer.

De redactie behoudt zich het recht voor de publicatie van ingezonden artikels en studies te weigeren. Niet gepubliceerde inzendingen worden op verzoek teruggezonden. De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de ingezonden bijdragen.

Elke gedeeltelijke of volledige overname van artikels moet geschieden met toestemming van de redactie.

Alle korrespondentie voor het tijdschrift wordt gericht aan Kris Deschouwer, verantwoordelijk uitgever, Naamsestraat 48 te 1000 Brussel.

FEDERALISME

Revue du
CENTRE D'ETUDES du FEDERALISME

Cette revue trimestrielle est publiée par le Centre d'Etudes du Fédéralisme. Le prix de l'abonnement est fixé à 600 FB et doit être versé au compte 702-1220699-53 du Centre d'Etudes, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles. Le prix de vente pour un numéro séparé est de 200 FB.

Le comité de rédaction se compose de Michel Collinge, Liesbet Hooghe, Daniëlle Meulders, Patrick Peeters, Jean-Claude Scholsem, Jérôme Sohier et est présidé par le Rédacteur en chef, le Prof. Kris Deschouwer.

La rédaction se réserve le droit de refuser la publication des articles et ouvrages envoyés. Les manuscrits non publiés seront rendus sur demande. Les articles n'engagent que leur auteur.

La reproduction partielle ou intégrale des articles parus est subordonnée à l'accord de la rédaction.

Toute correspondance pour la revue est à envoyer au Professeur Kris Deschouwer, éditeur responsable, Rue de Namur 48 à 1000 Bruxelles.

MANAGING CANADIAN FEDERALISM : THE POLITICS OF INTERGOVERNMENTAL BUREAUCRACIES (*)

C. Lloyd Brown-John,
Department of Political Science,
University of Windsor, Windsor,
Ontario, Canada

Korte inhoud

Steeds meer modellen van federale politieke systemen worden momenteel onderzocht naar aanwijzingen die zij aan anderen zouden kunnen bieden hoe het complexe veld van de intergoevernementele relaties te managen tussen onafhankelijke staten (zoals in de EEG), die, in toenemende mate, redenen vinden om steeds meer ingewikkelde interdependente verhoudingen te ontwikkelen. Canada, een model van zo'n federaal politiek systeem, is wellicht één van de meest gedecentraliseerde staten van de wereld. Een dergelijk federaal systeem managen vereist een uitgewerkt netwerk van politieke en administratieve structuren.

Deze paper levert heel wat achtergrondinformatie over hoe het huidig intergoevernementeel systeem gegroeid is, en hoe het strijdt om zich aan te passen aan het federaal systeem dat zelf enorme veranderingen ondergaat. Indien hier een les is uit te trekken, dan is het dat federale systemen gemanaged kunnen worden op voorwaarde dat alle partijen verstaan dat federale systemen dynamische en geen statische creaties zijn.

(*) This Paper is based upon data generated by research funded by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada. I am grateful for the support and responsible for the contents.

Résumé

De plus en plus de modèles de systèmes politiques fédéraux sont actuellement examinés en vue d'idées intéressantes qu'ils pourraient offrir à d'autres sur le management du domaine complexe des relations intergouvernementales entre états indépendants (tels qu'au sein de la CEE), qui, de plus en plus, trouvent des raisons pour développer des relations interdépendantes de plus en plus compliquées. Le Canada, un modèle parmi les systèmes politiques fédéraux, est peut-être un des états fédéraux le plus décentralisé dans le monde. Diriger un tel système fédéral nécessite un réseau élaboré de structures politiques et administratives.

L'auteur nous livre une importante information sur l'évolution du système intergouvernemental actuel et évolutif et quel combat qu'il livre pour s'adapter alors que le système fédéral lui-même subit d'énormes changements. S'il y a une leçon à tirer, c'est que les systèmes fédéraux peuvent être dirigés à condition que toutes les parties comprennent que les systèmes fédéraux sont des créations dynamiques et non pas statiques.

INTRODUCTION

Donald Smiley (1987;2) (1), after a review of an assortment of conceptual definitions of federalism, came to the conclusion that a federal sovereign state was one in which :

1. There was a constitution which distributed governmental powers between central and regional governments while simultaneously providing protection for the peoples and governments in these regional units at the central government level;
2. The elements of the constitution related to respective powers of the central and regional governments but which were not unilaterally subject to alteration; and,
3. Individual citizens and private groups were subject to the authoritative exercise of power by both central and regional governments.

Elazar (1988) addressed the concept of federalism by suggesting that a federal constitution placed into concrete terms the very essence of liberal democratic pluralism because a federal constitution creates groupings (2) and defines the relative relationships among those groupings.

In the Canadian context the constitutionally defined groupings are known as 'provinces' and, with the exception of Québec, there has been little or no basis for additional reinforcing distinctions (3). Harris (1981;9), referring to Canada's "islands of settlement", also realized that the provinces thereby became "political territories". Indeed, it can be argued that in the general absence of any other clearly identifiable characteristic (again, excepting Québec), the constitutionally defined 'province' is the only characteristic which supports the emergence of fairly well-defined provincial political cultures. If anything, because of the constitutional definition of territory and the constitutionally defined array of respective legislative competencies (4) distributed among the federal and provincial governments, the Canadian provinces to-day more closely resemble a closely-knit community of semi-sovereign states. The provinces are 'political territories' because the constitution so defined them; they have become major political players because the nature of the federal system has fundamentally changed. They are in the process of defining an even different relationship at the moment the end result of which is likely to be a more decentralized federal system linked by a need to provide fairly standard social services and dependent upon an understanding of their mutual economic inter-dependence.

The European Community example is frequently alluded to in the Canadian context although, ironically, the European Community is moving towards greater centralization as a 'community of communities' (Clement, 1991). I am not convinced that Québec's Commission on The Political and Constitutional Future of Québec (the Campeau-Belanger Report) (Québec, 1991) fully 'wanted' to understand the implications of what has been transpiring in the European Community as Europe enters 1992 (5). Nor am I fully convinced that the Campeau-Belanger Commission fully appreciated what happens in such an economic relationship when one party (in the European case, Germany) increasingly begins to drive the system economically and politically. An economic union is not a partnership of equals and a North American economic union, in which there was an independent Québec, would have one very weaker economic partner and that would be Québec.

I have made this modest introductory digression to stress a single point and that is, no matter what relationship evolves within Canada or between Canada and an independent Québec in future there will still have to be extensive inter-governmental relations. Ironically, the basis for inter-governmental conflict which Nice (1987;122-126) clearly identifies within the American federal system (competition for jobs, investment, and industry; spill-over effects; economic differences; inadequate communication; varying policy impacts; domestic political considerations; and, even boundary disputes) are more-or-less the same basic sources of conflict within the Canadian federal system. Whether Québec is within or without the existing Canadian federal system, the same basic ingredients for conflict will persist. The only significant difference for an independent Québec would be its isolation from the support now available to it from those provinces which share like sentiments in terms of their own unique economic circumstances. Existing inter-provincial support systems, which now exist in many policy areas vis-à-vis overall relationships with the federal government, are important features of the existing federal structure.

Equally ironic has been an assumption by many Canadians that somehow federalism implies equality (6). As provincial governments appeared to have learned over the past many years, the federal system is one whereby all participants ostensibly may appear to be treated equally on a formal basis; the practice is considerably different. Federalism, as Dye (1990;198) observed : *"...is at odds with the idea of equality of results. Independence, diversity, and competition all mean inequality"*. Wildavsky (1985;7) argues that : *"Uniformity is antithetical to federalism. The existence of states free to disagree with one another and with the central government inevitably leads to differentiation"*.

Federalism, in whatever context it exists, is entrenched pluralism. Such pluralism almost definitionally would encompass inequality, conflict and, it must be added, compromise; the latter because perpetual conflict is non-productive. To facilitate the processes of federalism (be it of the Canadian, American or--perhaps--emerging European variety) inter-relationships develop. In the Canadian context Smiley (1963 & 1970) referred to the key interrelationship in Canada as "Executive federalism". Simeon (1973), in his extensive examination of the processes of 'executive federalism', depicted the relationship as a form of "federal-provincial diplomacy". Simeon (1979;5) noted further that : *"...in the last few years [the intergovernmental process mechanism] appears to have become more conflictual and more openly*

political". He concluded that (1979;15-16) : "*We need to know more about the internal dynamics of the negotiations [at the federal-provincial level], especially at the level of operating departments*".

Spurred by that type of observation I launched a project in 1988 in attempt to identify and offer insight into the daily mechanics of the federal-provincial relationship in Canada. Such an investigation will not resolve fundamental problems inherent in the Canadian federal system for those are political problems which bureaucrats are both loath and, generally, proscribed to discuss. The project, however, should shed light upon the essential quality of a federal political system and that is the need to co-ordinate activities, standards and policies across several political jurisdictions. The following discussion, therefore, is a brief overview of some aspects of the bureaucratic machinery of intergovernmental relations in Canada. Naturally the machinery and its operation is highly influenced by the constant swirl of political events and personalities and that should be understood from the very beginning--politics and administration do march hand-in-hand at the intergovernmental level. As we have discovered, especially in the inter-governmental relations field, administrators often must be very adroit politicians.

A BACKGROUND NOTE :

Very briefly the Canadian federal system has been in a process of evolution for approximately the past 100 years. From a conceptual framework which very much resembled that of then existing relationship between Great Britain (the "mother country") and Canada (the dependent 'colony'), the original federal design has developed to the point to-day where the inherent sovereignty of the provinces is essentially fairly well established although certainly the federal government's unlimited taxation and almost unrestrained spending power makes the exercise of sovereignty tenuous at times (7). Elsewhere I have argued that this evolutionary process in practice has decentralized the Canadian federal system more than virtually any other federal system in the world (Brown-John, 1986 & 1988) (8). This simply supports the views of those who have depicted the Canadian federal system as one of several existing models (Wheare, 1953) (Elazar, 1988). That this particular model has witnessed a growing role and vitality of the provinces is no surprise (Smiley, 1980; Cairns, 1977;1988;1992).

As the federal system has evolved, so too has the machinery whereby active public policies are developed and delivered in Canada.

The Constitution Act, 1982 (as amended) nowhere requires that the federal government consult with the provinces about anything. Yet the capacity of the federal government to impact and to encroach upon provincial jurisdiction either by way of the revenue raising provisions of Section 91 of the Constitution or through the funding of programmes which are essentially of a provincial nature (for example, in the social welfare area) means that in some form or another consultation with the provinces has proven to be essential. Historically in this century such consultation has focused upon the most senior political level, eg. Prime Ministerial-Premier (Executive) (9).

Also, in historical terms, meetings of what has now become known as the "First Ministers" (the term is even enshrined in the Constitution) were held irregularly and almost invariably at the behest of the federal government. Similarly, at the Ministerial level the same pattern prevailed. For example, in the health policy area, a permanent Conference of Ministers of Health was established after a meeting of such ministers was convened in Ottawa in 1918. The Conference of Ministers of Health has remained in existence in some form or another ever since. From the Conference of Ministers (the political leaders) evolved a mirror "Conference of Deputy Ministers of Health", that is, a regular meeting of the most senior permanent civil servants in the health policy field. In turn, the Conference of Deputy Ministers is supported by a Secretariat cited in Health and Welfare Canada headquarters in Ottawa and, by a host of Committees, Task Forces and Working Groups which numbered over 75 by 1989 (the number has been reduced considerably since that peak). That the delivery of health policy is clearly within provincial constitutional jurisdiction seems not to have been a significant consideration throughout the early years of meetings of the Conferences of Ministers and Deputy Ministers of Health. The development of essentially a socialized form of medicine was many years into the future and the issue of health care costs had not yet become a significant--if not, the most significant--public expenditure decision area. Indeed, in the early years, provision of health services--like the United States--was not deemed a proper field of government activity. Fortunately in terms of universality, for Canadians that has changed. But universality has two prices, one political and the other high costs to governments--indeed, health care is the single largest expenditure area for provincial governments in Canada (10).

It is probably not merely coincidental that as the locus of governmental activities increasingly turned towards the now well developed Canadian social welfare net the stridency of provincial criticism about the federal-provincial relationship increased. Québec, of course, which had always been much more cognizant of its distinct social and cultural needs than the other provinces had long argued against broad federal initiatives. Since at least 1791 Québec has had a distinctive place in Canada and, since 1867, in Canadian federalism (Silver, 1982;48-50). Only when other provinces, most notably Alberta, began to realise that federal commitments to equity and universality for the entire population of the country meant massive federal erosion of the provincial tax base and encroachment into provincial jurisdiction, did those other wealthier provinces begin to join with Québec in hard bargaining with the federal government rather than the apparent traditional practice of succumbing to the lure of federal full or partial funding for largely federally initiated projects and programmes (11).

With harder bargaining and a more clearly defined provincial perspective, the approach to federal-provincial relations began to change quite dramatically to what Smiley (1970 & 1980) termed "Executive federalism". Essentially, the term means that decisions pertaining to the funding and delivery of public goods and services are made at the most senior political levels. Initially, 'executive federalism' was perceived as essentially an inchoate political relationship which tended, but did not eliminate, pre-existing inter-governmental line department relationships which had existed in practice in several policy areas for many years prior to the emergence of more clearly identifiable executive decisions.

When the magnitude of intergovernmental relationships and their strategic political significance became both overwhelming and obvious, beginning with Québec in 1961 (12), all eleven governments (ten provincial and the federal) eventually created their respective inter-governmental relations units. Most of these units were characterized by three things : first, they were usually directly linked to, if not part of, the Premier's Office and hence, they were executive driven; at the federal level, the Federal-Provincial Relations Office (FPRO), was defined as a 'central agency' (eg. policy advisory) linked to the Prime Minister's Office (PMO); second, for the most part these inter-governmental agencies were intensely political and were as responsible for developing strategies to 'cope with the feds' as they were for co-ordinating overall provincial strategies; and third, senior officials in these agencies

tended to be political appointees who were not normally career based public servants hence, their loyalty was unashamedly to their political mentors; this political loyalty tended to come into conflict with the traditional apolitical approach of career public servants with whom these agencies and their officials necessarily had to liaise. Simeon (1979) observed that relationships at the inter-governmental level often were played-out simply for the game and that conflict appeared to be generated solely as part of respective provincial strategies.

It is possible to argue that the emergence of assorted intergovernmental relations units at the provincial level contributed significantly to the often acrimonious tensions which developed both intra-governmentally and inter-governmentally during that period of intense constitutional debate from 1976 to 1982. Romanow (13) (1984), for example notes that when constitutional negotiations began in 1976 many provincial officials were of the opinion that what was being negotiated was a re-distribution of federal and provincial powers. With the exception of jurisdiction over revenues generated by exploitation of natural resources (Section 92A was added to the Constitution in 1982), there were not significant changes in the constitutional distribution of powers. Thus, during that period, power redistribution was largely not the case but it certainly is foremost on Québec's agenda to-day and it is highly probable, if Québec is to remain part of Canadian Confederation, that the end result of the current round of negotiations will be a re-formulated constitutional distribution of powers.

The traditional pattern of bureaucratic or sub-Ministerial relationships which had largely prevailed until intergovernmental relations units became entrenched were fundamentally based upon operational line departments (14).

Thus, for example, while each province had its own food and agricultural product inspectors empowered under respective provincial statutes (15), in practise all levels of government had found it more convenient and practical to employ agreed-upon standards promulgated under a federal statute (*The Canada Agricultural Products Act*). Supported by food processors who feared varying inspection and quality control standards in each province and, responding to legitimate public concerns about the costs of over-lapping jurisdictions and multiple inspectors (not infrequently with conflicting views of regulatory requirements!), the provinces and federal government informally had created working arrangements whereby inspection standards were largely universal in Canada and enforcement was shared among inspectors

(eg. provincial inspectors would enforce federal quality standards). The system worked well until it was challenged in court and the Supreme Court of Canada decided that federal standards under the *CAP Act* could not be enforced against food products and processed foods destined entirely for consumption within a single province. The Court's decision has been largely respected by the device of all levels of government agreeing to identical standards which still can be enforced by inspectors from either level of government.

Developing and co-ordinating food standards such as those now in force in Canada to regulate food products has required an immense volume of bureaucratic inter-action. It is that type of activity, so typical of the Canadian federal system and, apparently more or less characteristic, in some form, of other federal political systems which is the essence of the project upon which this discussion is based.

EVOLVING BUREAUCRATIC FEDERALISM :

As noted in the preceding example of food and agricultural product regulation, much of the traditional bureaucratic relationship at the federal-provincial level, in virtually all policy areas, was line-department based (16). It was also very heavily initiated and directed by the federal government. For the most part, federal-provincial meetings were held at the behest of federal officials, they were held in Ottawa, agendas were prepared by federal officials and meetings were normally chaired by federal officials. The federal government, because of its vastly superior revenues, was in a position to induce the provinces to subscribe to federally-driven programmes and to meet federally determined standards through use of conditional grants and shared-cost programmes or, what have become known as "80¢ dollars" or "75¢ dollars" etc.--the reference is to that proportion of funding the federal government would offer a province or provinces if they met federally established standards for a given project or category of project.

Perhaps taking its philosophical impetus from the income tax system, federal programmes generally aimed to achieve some degree of equity for citizens across the country regardless of where they lived through agreed-upon standards (often federally generated). More to the point, federal programmes consistently sought to re-distribute federal revenues from the advantaged to

the less advantaged provinces or regions in Canada. Regional employment schemes, regional industrial development programmes and even the family allowance were designed to reduce economic differences between provinces. In practice, historically it has meant that Canada's wealthier provinces have tended to support those without the benefits of a manufacturing base or diverse natural resources.

Federal-provincial fiscal relations in Canada have been a variegated history of grants, conditional grants, equalization payments, cost-sharing and, assorted other funding formulas designed to accommodate diverse economic needs and political exigencies (17).

Two major sources of federal funds for the provinces are : (1) Established Programmes Financing (EPF), an agreement first launched in 1977 whereby the federal government provides funds to the provinces to assist in two areas clearly within provincial jurisdiction but considered of national interest, medicare- hospitalization and, post-secondary education; and,

(2) Canada Assistance Plan (CAP), an agreement between the provinces and the federal government whereby the federal government usually pays for one-half the costs of provincial welfare and related social services programmes (Brown-John, et al, 1988;374-79). Some provinces receive large proportions of their annual gross revenues from this assortment of federal funding programmes (18). What becomes clear, of course, is that some provinces are considerably less financially dependent upon the federal government than are others. Roughly speaking, Québec, Ontario, British Columbia and Alberta are the four wealthier provinces; Saskatchewan and Manitoba are in the middle (depending, in the case of the former, on world prices for potash, wheat and other grains); while, the Atlantic provinces, New Brunswick, Prince Edward Island, Nova Scotia and Newfoundland generally are the more dependent. Both territories, the Yukon and Northwest Territories depend very heavily upon fiscal transfers from the federal government (19). The degree of financial independence which a province possesses usually has a close relationship with ability to bargain in federal-provincial forums(20).

The linkage between financial independence and bargaining capacity was demonstrated as the provinces began to develop their unique inter-governmental relations units (Pollard, 1986). For those provinces with sufficient resources, the units were large and specialized; they often were sophisticated and, at times, quite vociferously political. In some cases,

provincial Premiers gave their intergovernmental units impetus with “fed-bashing” election campaigns. Consequently, it became the norm for almost all day-to-day relations with the federal government to be channelled through intergovernmental relations units so that ‘contacts’ could be evaluated in terms of a their weave into overall provincial strategies. In Alberta, for example, it became mandatory for all formal communications from provincial government agencies to be channelled through FIGA (Federal and Intergovernmental Affairs) to ensure ‘an ideological and strategic fit’ (21).

The filtering requirement, which varied from province to province, often encountered opposition from entrenched line bureaucracies which--by many departments in their own estimates--had a ‘pretty-good working relationship with their federal counterpart’ (22). Some provinces began the practice of convening somewhat, if not, regular weekly or monthly meetings of departmental Deputy Ministers and senior intergovernmental affairs officials (the latter usually directly accountable to the provincial Premier). These meetings were designed to ensure that everybody “knew the party line” (in terms of relations with ‘Ottawa’) and that all line departments and central agencies were aware of what others were doing which might have consequences for the provincial government’s overall strategy vis-à-vis the federal government. As one provincial Deputy Minister of Finance observed (23) :

“Our Environment people might think one of Ottawa’s newest shared-cost programmes is the best thing since slices bread. Our job is to ensure that any new federal spending initiatives fit in with our existing provincial policy priorities. If Environment accepts a shared-cost programme in one area and we have to allocate provincial monies, then it means that some other provincial priority may have to take a back-seat.”

Provincial governments much more carefully plotted their relationship with the federal government (Ottawa) and, as a consequence both the intricacy of the process increased along with commensurate costs and tensions.

The process of intergovernmental relations in Canada in the period 1976 until about 1983 can be depicted as formal and, frequently, confrontational. It was characterized by the predominance of central intergovernmental relations agencies charged with responsibility, first and foremost, to ensure that the pay-offs to the provinces were politically beneficial. To the extent that the process was politicized in a very public manner through televised First Ministers’ meetings, competing press communiqués from Ministerial meetings

(24), and election campaigns replete with an element of federal government 'bashing'. Provincial intergovernmental relations units were constantly on the alert to initiatives and affronts originating in Ottawa. Yet, throughout it all, considerable headway was made in terms of improved consultative processes.

Once the constitutional debate of the late 1970's was past and Canada (excepting Québec) began to settle into a rather different federal relationship, the pattern of federal-provincial interactions generally began to change and improve as maturity set-in. A change in governing parties in Ottawa in 1984 and Prime Minister Mulroney's avowed intention not to use the provinces as 'whipping-boys' created an aura which lasted essentially until after Mulroney's second election in 1988 (25).

In a series of four 'time-series surveys' I have conducted among provincial Deputy Ministers over the past three years (26), I have noted some clear attitudinal changes among senior provincial public officials. In large numbers respondents agreed that after 1984 the atmosphere of federal-provincial relations had altered positively. True, there were still some federal government 'gaffs' especially in the health and environmental policy areas, but generally provincial public officials saw a quite different attitude emanating from Ottawa (Leslie, 1985).

With the exception of the finance/fiscal policy area, federal-provincial meetings took on a new tone. No longer were meetings universally convened in Ottawa (other, until recently, than in the finance/fiscal policy area), or were agendas the exclusive preserve of federal officials (27). Consultation became the operative word and that meant open agendas, rotating chairpersons, more off-the-record discussions (often over a drink or breakfast) and, most importantly, more efforts to achieve consensus. This does not mean that there were not significant policy differences. Indeed, it can be argued--and has been argued quite vigorously by some provincial senior officials--that 'from a wolf, Ottawa became more like a wolf in sheep's garb'.

Major intergovernmental problems emerge when the federal government seeks :

- (1) to encourage more standardized national policies, for example, in the agriculture policy field, where national policies simply do not accommodate widely differing provincial marketing requirements;
- (2) to expand its presence in a policy area which is clearly either well defined

as provincial (eg. forestry) or, which has profound provincial ramifications and the federal presence is constitutionally open to question (eg. environment) (28);

(3) to regulate a policy area which, while in federal jurisdiction, has significant policy consequences on provinces and where Ottawa's line department officials are seen as being less attuned to the special needs of the policy area and more disposed to Ottawa's current stress upon managerial competence (29); and, (4) to launch programmes either without advance consultation or even advance notice to the provinces (30) and frequently such decisions either have direct financial consequences for the provinces or, more insidiously, will have financial consequences should the federal government subsequently decide to back-out of a federally initiated programme after it has been established and a dependent constituency developed (31); provincial politicians are loath to see federal government funding because it is often short-term and provincial governments are then expected to pick-up the costs once the federal government withdraws especially if a vocal and politically active constituency develops around the programme which was federally funded. Ironically, the process whereby the ill-fated 1987 Meech Lake Constitutional Accord was developed illustrated the mechanics of intergovernmental relations as it was beginning to emerge during the Mulroney government's first term in office (32).

Trusted political intermediaries (not always elected) moved quietly about the country testing potential proposals (in the Meech Lake case, constitutional proposals). Eventually when it appeared that an agreement was possible, senior appointed and career public officials assembled (in Ottawa, in the pre-Meech Lake Accord process) and they pre-tested the proposals. Once the officials had more-or-less concluded that an agreement was possible, their respective First Ministers assembled and a framework 'deal' was concluded. The final Accord came some weeks later after an especially difficult all night bargaining session among the First Ministers. The 'deal' (the final draft of the 1987 Meech Lake Accord) was then announced accompanied by the usual media hype and fanfare.

Incidentally, administrative services for all such meetings were provided by the Canadian Intergovernmental Conference Secretariat (CICS) which is funded by all primary levels of government and which has become a key administrative body for the federal-provincial relations process.

The 1986-87 Meech Lake process rather typifies general trends in the day-to-day operation of federal-provincial relations in Canada and to that I turn by way of final discussion.

THE POLITICS OF INTERGOVERNMENTAL BUREAUCRACIES

Intergovernmental relations in Canada have been uncertain to some extent in consequence of Québec's decision to withdraw from traditional federal-provincial meetings as a response to the collapse of the Meech Lake Constitutional Accord. Regardless of the merits of that decision, the fact remains that Québec's absence has not significantly altered the process but it has introduced a level of uncertainty which is unhealthy for the federal system as a whole (33).

The uncertainty stems in large measure from both the instability surrounding the current constitutional debate and, this is perhaps more critical, from the federal government's policy decision to seek to bring under control the current account deficit and national debt. Each warrants a modest comment.

The constitutional debate is unlikely to provide a productive environment within which mechanisms and processes of federal provincial relations will be conducted. For most provinces, on the administrative side, there is reason to pursue a 'business-as-usual' approach. Thus, the Canadian Council of Ministers of the Environment continues to work towards agreed-upon provincial standards for the handling and treatment of PCBs. Provincial and federal agriculture officials are still engaged in working out details of the Tri-Partite Income Stabilization Programme. At the political level provincial Premiers have met twice since the Meech Lake collapse and twice their meetings have been boycotted by Québec. This has been unfortunate for the latter because at both meetings the issue of reduction of interprovincial non-tariff barriers to trade was discussed. Even an independent Québec would have to face this issue directly.

But the constitutional debate has raised serious doubts about the manner in which federal-provincial relations have evolved by way of process. One major criticism of the Meech Lake Accord was the process by which it was negotiated--eleven First Ministers behind closed doors in a smoke filled room of the Langevin building in Ottawa (34). The public has demanded more open, consultative, processes and now governments across Canada are

scrambling to "consult" without really much idea of how best to achieve that objective. The tragic-comic story of the antics of the Joint Parliamentary Committee on a Renewed Canada (Canada, 1992) provided little confidence that the process had been improved by experience.

For career public officials the uncertainty has meant that tensions have risen both within their own departments and even within their respective provincial governments. Indeed, on the latter point, with a period of 14 months, three provincial governments have been thrown out of office and opinion polls consistently suggest that precisely the same thing would happen to the federal Conservative party, the government in Ottawa were an election to be held (indeed, the government has had the lowest rating since polling began in Canada and it has remained low for almost two years!). That type of political and constitutional uncertainty effectively means that the mechanisms of federal-provincial relations are in a holding-pattern--provincial governments are simply waiting-out the defeat of the federal government.

Compounding the uncertainty has been the very strenuous effort being made by the federal government to reduce the current account deficit and national debt.

The fiscal problem was clearly evident to senior public servants early in 1988--months before the November, 1988 federal election and that realisation appears to have influenced federal-provincial relationships at intergovernmental meetings held throughout early to mid-1988. Senior officials in the Privy Council Office, after a series of meetings with other senior public servants, made it quite clear that cut-back management and deficit control measures would have to be the first priority of any government elected into office as a result of the federal election which was anticipated either late in 1988 or early 1989. Briefing books which were prepared in the PCO for both prospective winning parties placed debt management and deficit reduction at the top of the list of priorities. In particular the Prime Ministerial briefing book stressed the importance of fiscal restraint (35). It would not have mattered which party had won the November 1988 federal election because all would have faced the same dilemma--a rapidly burgeoning debt and a spiralling deficit. Added to this problem has been a global economic recession.

The federal government chose to respond in several ways. First, it sought to shift a greater proportion of shared-cost programmes to the provinces ("*from 80¢ dollars to 50¢ dollars or worse*")--one provincial Deputy Minister remarked

(36)); for example, the agreement whereby the federal government and the seven provinces which use the services of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) was re-negotiated after some very tough talk and negotiations by all parties. Second, the federal government endeavoured to shift entire programmes to the territorial and provincial governments--in effect, it effectively withdrew funding or attempted to withdraw funding (37). Third, and a staggering blow for some provinces, the federal government announced (in two consecutive federal budgets) that CAP funding and EPF funding would not only be frozen at existing levels but, that the funding would be reduced by a percentage point annually for three years. These two federal fiscal transfer programmes largely support provision of equal social services across Canada. As this appears to have been done without prior consultation with the provinces the impact was most detrimental to the processes of intergovernmental relations (38). What was particularly difficult for the provinces to cope with (other than the alleged enormous losses in revenue which the wealthier provinces suffered) was the fact that these involved reductions in what are termed "statutory appropriations" (as opposed to "non-statutory appropriations"). Statutory appropriations are annual expenditures provided for by special statute and in principle must be paid annually unless the enabling statute itself is amended by normal Parliamentary processes. Statutory appropriations service EPF, Canada Pension, CAP and, most importantly, interest on the national debt. Expenditures must be made before any non-statutory appropriation is authorised (such as expenditures on public service wages and salaries which must be approved annually by Parliament). Statutory appropriations are contained in the annual Estimates (or "Blue Books") tabled in Parliament but Parliament does not normally review them in detail as that would require a full review of the enabling statute. As the Conservatives have had a Parliamentary majority there was never any doubt that reductions in statutory appropriations would be approved by Parliament. Even a judicial challenge by some provinces failed as the Court could not limit Parliament's capacity to amend statutes even if the impact was discriminatory towards some wealthier provinces.

The attempt by the federal government to manage its fiscal situation has made federal-provincial relations tense at best and chaotic at worst. When to this tension is added the federal government's introduction of the new Goods and Services Tax (GST) (39) which most provinces refuse to blend with existing provincial sales taxes (40), there is a level of provincial unhappiness with the federal government which has rarely been surpassed.

SUMMARY

To summarize, the situation at the federal-provincial level in Canada to-day is tense and uncertain. I am not suggesting it is about to falter although the Québec situation will need to shake-down one way or another. The processes whereby federal-provincial relations were being managed will always be very political but at the moment the intensity of politicization is being driven moreso by the federal government and much less by the provinces (excepting Québec on the constitutional debate).

New institutions of intergovernmental relations are going to have to emerge. Most will probably be much more formal--the federal government's constitutional proposals of September 24, 1991 hint in that direction with a suggestion for a Council of the Provinces. This should not be interpreted to mean that the federal system will disintegrate or wither, indeed, I would submit that the cauldron may be hot and heavy but the resulting federal political system may more closely resemble a classic federal structure than almost any other federal state in the world. If federalism is pluralistic in nature than it can be argued that it is also intensely democratic. As Winston Churchill apparently said, "*democracy may be inconvenient but it sure beats the Hell out of the alternatives*". In the Canadian case, it is possible to argue that a re-vamped federal system will both better serve the needs of Canadians and, incidently, prove to be a much more democratic form of government.

REFERENCES

- Adie Robert and Paul Thomas (1982). *Canadian Public Administration*. Scarborough: Prentice-Hall.
- Armstrong, Christopher (1972). "The Mowat Heritahe in Federal-Provincial Relations". In : Donald Swainson (ed.). *Oliver Mowat's Ontario*. Toronto : Macmillan of Canada. 93-118.
- Bakvis, Herman (1991). *Regional Ministers : Power and Influence in the Canadian Cabinet*. Toronto : The University of Toronto Press.
- Behiels, Michael D. (ed.) (1989). *The Meech Lake Primer : Conflicting Views of the 1987 Constitutional Accord*. Ottawa : The University of Ottawa Press.
- Bender, Lewis G. and James A. Steven (eds.) (1986). *Administering the New Federalism*. Boulder, Col. : Westview Press.

- Brown-John, C. Lloyd (ed.) (1986). "The Politics of Judicial Interpretation in the Canadian Federal System". In : Thomas Fleiner-Gerster and Silvan Hutter (eds.). *Federalism and the Judiciary*. Freiburg : University Press.
- (ed.) (1988). *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*. Lanham, Md. : University Press of America.
- André LeBlond and Brian Marson (1988). *Public Financial Management: A Canadian Text*. Toronto : Nelson Canada.
- (1989). "If You're So Damned Smart Why Can't You Manage Government Like a Business ?". in : Katherine Graham (ed.) *How Ottawa Spends*, 1989. Toronto : University of Toronto Press. 219-245.
- (1989b). "Reagan's 'New Federalism': Is There a Canadian Version ?". Paper. Annual Conference, American Political Science Association. Atlanta.
- (1990). "The Meech Lake Accord in Historical Perspective". In : Michael Burgess (ed.). *Canadian Federalism : Past, Present and Future*. Leicester : University of Leicester Press. 213-32.
- (1991). "Managing Intergovernmental Relations in Canada". Paper XVth World Congress. International Political Science Association. Buenos Aires. July.
- Cairns, Alan C. (1992). *Charter versus Federalism : The Dilemmas of Constitutional Reform*. Montréal : McGill-Queen's Universities Press.
- and Douglas E. Williams (ed.) (1991). *Disruptions : Constitutional Struggles from the Charter to Meech Lake*. Toronto : McClelland & Stewart.
- (ed.) (1988). *Constitution, Government and Society in Canada : Selected Essays by Alan C. Cairns*. Toronto : McClelland & Stewart.
- (1977). "The Governments and Societies of Canadian Federalism". *Canadian Journal of Political Science*. 10(4) : 695-725.
- Canada, (1992). Report of the Special Joint Committee on a Renewed Canada. Report to the Senate and House of Commons (Beaudoin/Dobbie Report), February 28.
- (1991a). House of Commons Debates, 34th Parliament, 3rd Session. Volume 132. Number 34. (September 24, 1991).
- (1991b). House of Commons Debates, 34th Parliament, 3rd Session. Volume 132. Number 56. (October 31, 1991).

- Cheffins, R.I. and P. A. Johnson (1986). *The Revised Canadian Constitution : Politics as Law*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson.
- Citizens Forum on Canada's Future (1991). *Report to the People and Government of Canada*. Ottawa : Supply and Services Canada.
- Clement, Wolfgang (1991). "Auf dem Weg zum Europa der Regionen". in : Hesse and Renzsch (eds.). *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.
- Cohen, Andrew (1990). *A Deal Undone : The Making and Breaking of the Meech Lake Accord*. Vancouver : Douglas & McIntyre.
- Courchene, Thomas et al (eds.) (1985). *Ottawa and the Provinces : The Distribution of Money and Power* (2 Vols.). Toronto : Ontario Economic Council.
- Devoir (1987). *Le Québec et le Lac Meech*. Montréal : Guérin Littérature, Un Dossier du Devoir.
- Dye, Thomas R. (1990). *American Federalism : Competition Among Governments*. Lexington, Mass. : Lexington Books.
- Duchacek, Ivo D. (1987). *Comparative Federalisme : The Territorial Dimension of Politics*. Lanham, Md. : University Press of America.
- Dufour, Christian (1989). *Le Défi Québécois : essai*. Montréal, L'Édition de l'Hexagone.
- Elazar, Daniel (1988). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL. : The University of Alabama Press.
- (1984). *American Federalism : A View From the States* (3rd ed.). New York, N.Y. : Harper & Row.
- Harris, Cole (1981). "The Emotional Structure of Canadian Regionalism". In : *The Walter L. Gordon Lecture Series*, Vol. 5. Toronto : Canada Studies Foundation.
- Heard, Andrew (1991). *Canadian Constitutional Conventions : The Marriage of Law and Politics*. Toronto : Oxford University Press.
- Hesse, J.J. and Wolfgang Renzsch (eds.) (1991). *Föderalstaatliche Entwicklung in Europa*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lisée, Jean-François (1991). "Interview : 'Le nouveau look de l'indépendance'." *L'actualité*. 16(17). 1er Novembre. 18-23.

- Leslie, Peter M. (ed.) (1985). *Canada : The State of the Federation, 1986*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Mandel, Michael (1989). *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*. Toronto : Wall & Thomson.
- Meekison, J. Peter (ed.) (1971). *Canadian Federalism : Myth or Reality*, 2nd ed.. Toronto : Methuen.
- Nice, David C. (1987). *Federalism : The Politics of Intergovernmental Relations*. New York : St. Martin's Press.
- Pollard, Bruce G. (1986). *Managing the Interface : Intergovernmental Affairs in Canada*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Québec (1991). *The Political and Constitutional Future of Québec/L'Avenir Politique et Constitutionnel du Québec*. Québec : Secrétariat de la Commission.
- Robertson, Gordon (1989). *A House Divided : Meech Lake, Senate Reform and the Canadian Union*. Halifax : The Institute for Research on Public Policy.
- Romanow, Roy, John Whyte and Howard Leeson (1984). *Canada...Notwithstanding: The Making of the Constitution 1976-1982*. Toronto : Carswell/Methuen.
- Rusinow, Dennison (ed.) (1988). *Yugoslavia : A Fractured Federalism*. Washington: The Woodrow Wilson Centre Press.
- Silver, A. I. (1982). *The French-Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*. Toronto : The University of Toronto Press.
- Simeon, Richard (ed.) (1979). *Confrontation and Collaboration--Intergovernmental Relations in Canada To-day*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada.
- (1973). *Federal-Provincial Diplomacy : The making of recent policy in Canada*. Toronto : The University of Toronto Press.
- Schmitt, Nicolas (1991). "Le Rôle de la Bureaucratie dans les Relations Internationales des Cantons Suisses". Paper XV World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, Argentina, July.
- Smiley, Donald V. (1987). *The Federal Condition in Canada*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson.
- (1980). *Canada in Question : Federalism in the Eighties*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson.

- (1970). *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945. Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*. Ottawa: Information Canada.
- (1963). *Conditional Grants and Canadian Federalism*. Toronto : Canadian Tax Foundation.
- Smith, B.C. (1985). *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. London : George Allen & Unwin.
- Smith, David E.; Peter MacKinnon and John C. Courtney (eds.) (1991). *After Meech Lake : Lessons for the Future*. Saskatoon : Fifth House Publishers.
- Stewart, Gordon T. (1986). *The Origins of Canadian Politics : A Comparative Approach*. Vancouver : The University of British Columbia Press.
- Stevenson, Don (1979). "The Role of Intergovernmental Conferences in the Decision-Making Process", in : Richard Simeon (ed.). *Confrontation and Collaboration--Intergovernmental Relations in Canada Today*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada. 89-98.
- Stevenson, Garth (ed.). (1989a) *Federalism in Canada : Selected Readings*. Toronto : McClelland & Stewart.
- (1989b). *Unfulfilled Union : Canadian Federalism and National Unity*, 3rd ed. Toronto : Gage Educational Publishing.
- Veilleux, Gérard (1971). *Les Relations Intergouvernementales au Canada, 1867-1967*. Montréal : Les Presses de l'Université du Québec.
- (1973). "Federal-Provincial Administrative Relations in Canada", in : Ken Kernaghan (ed.) *Bureaucracy in Canadian Government*, 2nd ed. Toronto : Methuen.
- (1979). "L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale", in : Richard Simeon (ed.). *Confrontation and Collaboration--Intergovernmental Relations in Canada Today/Confrontation et collaboration--Les relations intergouvernementales dans le Canada d'aujourd'hui*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada. 35-77.
- Wheare, K.C. (1953). *Federal Government*, 3rd ed. London : Oxford University Press.
- Wildavsky, Aaron (1985). "Federalism Means Inequality". *Society*. 22:5-14.

ENDNOTES :

1. The late Donald Smiley was probably one of the most astute observers of Canadian federalism in particular and of federal political systems in general. Among other things, he coined the term "Executive Federalism" which term so accurately described the mode of conduct of inter-governmental relations in Canada.
2. Which groupings may be reinforced by religious, linguistic or other factors.
3. Both Newfoundland (excluding Labrador) and Prince Edward Island can claim some reinforcing distinctiveness based upon their unique status as islands. So too, it was historically argued, that the Rocky mountains so sufficiently isolated British Columbia that it had its own distinctive quality. The term "sovereign republic of British Columbia" is mainly used in jest, but not always ! On the interesting territorial dimension of federalism see Duchacek (1987) and Smith (1985).
4. Within which competencies each respective government is entirely sovereign (See : Cheffins and Johnson, 1986; 118-129). Also well worth considering is Heard's discussion of constitutional conventions (1991).
5. Parti Québécois leader Jacques Parizeau, on the other hand, is beginning to understand that an independent Québec linked to Canada and North America along the lines of the EEC structure, would give Québec less room to manage its economy in the manner in which it has been doing that it now has within the Canadian federal system. See the interview in *L'actualité* (Lisée, 1991; 21). "*Plusieurs disent que si on demandait une association économique à l'européenne, un Québec souverain aurait moins de pouvoirs économiques qu'aujourd'hui. Je suis d'accord ...*". Parizeau continued by explaining that there were a few cases which would derive inspiration from the European model but that there were also gaps which would have to be corrected in a free trade agreement with Canada. My sense is that even Parizeau is not sure what he wants or why !
6. For the first five months of 1991 I served as a Moderator for a federal Commission: The Citizens Forum on Canada's Future (The Spicer Commission) (Citizens' Forum, 1991). The theme of equality of treatment was constant in the 106 hearings I Chaired for the Commission. Yet, as Prime Minister Mulroney pointed out when tabling a new package of constitutional proposals in the House of Commons on September 24, 1991, in reference to Québec's distinctiveness (eg. its need to be sufficiently empowered to preserve and protect its distinct culture in Canada) : "*Ninety-three years before Confederation, not after, but before Confederation, the Parliament of Great Britain recognized the distinctiveness of Québec. The Québec Act established Québec's right to preserve its religion and civil laws... The British North America Act of 1867 rejected conclusively the attempt in 1840 [the Durham Report on unrest in Upper and Lower Canada] to submerge those rights in a unitary*

system and contained other provisions supporting the distinctive character of Québec” (Canada. House of Commons Debates, 34th Parliament. Tuesday, September 24, 1991b; 2587).

7. Gordon Stewart (1986) has very effectively argued that the governmental structure which was in place just prior to Confederation in 1867 was distinctively Canadian : “*There were in place by the 1850's specifically Canadian concepts of the monarchical constitution, of executive power, of party politics, and the nature and style of party leadership*” (p. 1).
8. Switzerland, a true example of a confederal relationship, is certainly more decentralized than Canada. Yet, as Schmitt (1991;25) suggests, an assortment of factors are conspiring to threaten the sovereignty of the Swiss cantons : “*Pour maintenir le fédéralisme vivant, pour que les cantons continuent à faire valoir leur souveraineté et leur statut d'Etat, fussent-ils limités, il est absolument indispensable qu'ils fassent usage de toutes les compétences dont ils disposent*”. In the Canadian situation the current struggle is to expand those competencies. Yugoslavia is (was?) another example of an highly decentralized federal system (Rusinow, 1988).
9. Essential the terms ‘Prime Minister’ (normally used federally and in modern Québec), ‘Premier’ and, more recently ‘First Ministers’ more or less mean the same thing--the political Chief Executive Officer (PCEO) of a political unit in the Canadian federal system.
10. But, personally I would much prefer the cost of universality to the American system where individual wealth is the basis of health care and vast numbers of American have no capacity to receive much beyond fundamental health services.
11. While most attention historically has been paid to Québec’s role as a defender and promoter of provincial rights in Canada, one should not lose sight of the fact that even Ontario the ‘milch-cow of Confederation’ has had provincial Premiers who were strong provincial rights advocates. A Father of Confederation and former Ontario Premier Oliver Mowat (1872-1896) “*made it certain that the provinces would be far more than the glorified municipalities which some Fathers of Confederation, not least himself, had envisaged*” (Armstrong, 1972; 93).
12. In 1961, responding to an election pledge, Premier Jean Lesage created the Ministère des affaires fédérales-provinciales. In 1968 the name was altered to Ministère des affaires intergouvernementales. In 1974, this Department assumed responsibility for Québec’s foreign relations (eg. in the fields of education, culture and promotion of economic development). In 1972 Alberta created its Department of Federal and Intergovernmental Affairs. Newfoundland established an Intergovernmental Affairs Secretariat in 1975. The federal government established the Federal-Provincial Relations Office in 1975 (Pollard, 1986). An officer responsible for federal-provincial relations had existed in the Department of External Affairs from at least 1965.

13. Roy Romanow and his New Democratic Party won the provincial election in the province of Saskatchewan in October 1991. He is now Premier Romanow.
14. Stevenson (1979; 89) observes : *“Until the early sixties, ... intergovernmental tensions were, relatively speaking, hidden below the surface. Harmony was imposed by the federal government by virtue of the fact that federal actions and initiatives were normally seen to be synonymous with the national interest. For federal politicians and bureaucrats, this was the Golden Age; ...”* Båkvis (1991) suggests how the growth of provincial political power affected the traditional role of regional Ministers in the federal Cabinet.
15. Agriculture, along with immigration, are the only two “concurrent powers” in *The Constitution Act, 1982* (Section 95).
16. Gérard Veilleux, now President of the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), did a remarkable series of studies of intergovernmental relations in the early 1970's (1971 & 1973) and then a detailed analysis (1979). I am indebted to his works for much of the background for my current research on intergovernmental relations in Canada. Adie and Thomas (1982) suggest several distinct periods of federal-provincial relations in Canadian history.
17. I assume that this is more or less similar to most other federal states including the United States. “Equalization Payments” are a form of formula-funding whereby “have-not” provinces receive various sums of money based upon a complex formula of “need” (eg. per capita income, unemployment, etc.); “Shared Cost Programmes” are simply an agreement among governments that if one will fund a share of a project or programme the other government will fund the balance. Elazar (1984; 63-80), notes, eg. that *“project grants tend to strenghten the hands of federal administrative agencies vis-à-vis the other partners in the federal system”*. The same might be said of Canada.
18. It can run over 50 % of gross revenues in some cases (eg. Prince Edward Island, 1982-83 fiscal year).
19. The federal government, in an effort to control territorial dependency, developed a new funding formula beginning in 1990. In the opinion of several territorial Deputy Ministers, the new formula effectively creates an incentive not to improve the tax base for the territory because to do so means to directly diminish the amount transferred from Ottawa. *Interviews*. Yellowknife and Whitehorse, June 1990.
20. For a very useful and detailed analysis see : Courchene, et al (1985). Meekison (1971) contains some useful essays on this early period.
21. *Interview* with a former FIGA official, December 1989.

22. In most interviews the question was asked “*generally how would you rate your relationship with your federal counterpart ?*” Rarely was it rated any lower than “good” and on most occasions, as “excellent”. That general perception is confirmed through three surveys of provincial Deputy Ministers which I have conducted as part of this project. These results are reported in : Brown-John (1991).
23. *Interview*. June 1990. For obvious reasons identities of the interviewees are protected. As interviews were conducted with provincial and territorial Deputy Ministers, I cannot even identify the province because there is only one DM per department in each province or territory.
24. Many participants in federal-provincial meetings have casually observed that often a good portion of a meeting they attended was devoted simply to preparing the ‘final communiqué’ of the meeting--not unlike meetings at the international level !
25. Using American examples, I even described this as Mulroney’s version of Nixon and Reagan’s “new federalism” (Brown-John, 1989b). Bender & Steven (1986) provide more than enough background on ‘new federalism’ in the USA.
26. Three surveys have been conducted for the current project. However, an earlier survey (1989) was a precursor or these three; hence, in practice, there are four surveys of Deputy Ministers available.
27. Without exception, when provincial Deputy Ministers are asked the question, “*do you have sufficient opportunity to influence the agenda for federal-provincial meetings ?*” they will respond positively “*of course, if we want something on an agenda it is included*”. Fax machines have facilitated agenda preparation and intergovernmental consultation in respect to agenda preparation.
28. To illustrate the problem consider the several cases where federally required environmental impact assessments have run head-on into provincial jurisdiction over natural resources : Saskatchewan’s Rafferty-Alameda dams; Québec’s James Bay II hydro electric development; and, British Columbia’s pulp and paper industry effluent discharges into the ocean in violation of federal navigable waters legislation. These are all classic examples of where the federal perception of “national interest” eg. environmental protection, has come into heated open public conflict with provinces seeking to sustain or expand economic development.
29. This is an interesting, complicated and often, subjective type of argument. Essentially it goes like this : to-day, to be successful in the federal bureaucracy, you must demonstrate managerial competence; managerial competence has little or nothing to do with professional expertise and technical knowledge in a field. The argument emerges most frequently in those policy fields which, traditionally, have been populated by bureaucratic expertise such as fisheries, forestry, mining and

energy resource development. This managerial revolution in Ottawa has been given enormous emphasis under the blanket of a White Paper titled "Public Service 2000".

30. A classic example was the announcement on Tuesday, September 3, 1991, that the federal government was to terminate a Memorandum of Understanding with the United States pertaining to U.S. countervailing duties on imported softwoods. A provincial Deputy Minister responsible for forestry informed me that he had been "*called last night [the Monday evening of the Labour Day weekend] at home from Ottawa and told that the 'feds' would announce termination of the agreement at noon to-day*". Interview. September, 1991.

31. There are literally dozens of examples of programmes announced by a federal Minister, especially during a pre-election warm-up period, which are often 'probably' within provincial jurisdiction. For example, a federal Environment Minister announced his decision to put money into the clean-up of a small river near Toronto. The river happened to be in a colleague's constituency and the colleague was under threat from constituents. The federal Minister's announcement appeared not to take into consideration that jurisdiction over rivers entirely within a single province is provincial. Another example was federal announcement relating to a needle-exchange programme for drug users. The announcement was part of a federal campaign to control AIDS nationally--the cost of providing the service, however, fell entirely upon provincial ministries of health--none of which had been consulted prior to the federal announcement.

32. Much has been written about the Meech Lake Accord and its tragic demise. The best collection of background materials is contained in *Un Dossier du Devoir* (1987). Equally useful for its contending views is : Behiels (1989); and Cohen (1990). For opinion and comment see : Brown-John (1990); Dufour (1989); Robertson (1989); Stevenson (1989a & 1989b); Mandel (1989); and for post-Meech comment, Cairns (1991) and Smith et al (1991). "Meech Lake II"--as absolutely nobody wants to call it--was a document containing a new set of constitutional proposals released on September 24, 1991. "Meech Lake III", which 'should' appear in the Spring of 1992, will a Report from a "Special Joint Committee of Parliament (announced September 20, 1991) on a Renewed Canada". So far this Committee has been beset with chaos and political infighting and while one might expect a Report to emerge in the Spring of 1992, "Meech Lake III" may prove even more disastrous than its predecessors. If only Ottawa could learn what Hollywood has not yet learned--not all sequels are successful !

33. Québec has continued to participate, of course, but (for public consumption) "*only in those meetings or portions of meetings which directly concern Québec*". In practice, a good deal more contact has been maintained--of necessity--than is acknowledged publicly. Indeed, as I have suggested, even if Québec were to achieve full independence, it would still have to deal with the provinces or--given

the current status of the provinces--it would not be in a position to seriously contemplate economic links with the Canada.

34. How do I know it was smoke filled ? I posses probably the only photo taken about 5:15am at the time Mulrony signed the Accord. With his back to the camera is the former Premier of Ontario, David Peterson. A mountain of butts fills the ashtray in front of him and a package of cigarettes lays on the shelf beneath the table. For public consumption, he did not smoke !

35. Part of the process of preparing for government transition at the federal level takes place in the Privy Council Office (Cabinet's administrative office). Briefing books (usually one set with blue covers should the Conservatives win and one set with red covers should the Liberals win--there might be another orange covered set for the NDP but I have never confirmed this) are prepared. The briefing books cover all current policies and offer a range of alternatives should a new government wish to choose new policies. In addition, the PCO offers suggestions on how Cabinet might better be organized and function. There is also a single Prime Ministerial briefing book for the "PM's Eyes Only" which even contains suggestions on the types of persons the PM might wish to consider for certain sensitive Ministries.

36. *Interview*, June 1990.

37. In the case of the territorial governments there has been a bit of 'smoke and mirrors' because while programmes have been shifted including Person-Years (PYs), in practice much of the funding still originates in Ottawa so that there has not necessarily been a massive cut-back in funding to the territorial governments (see: Brown-John, 1989).

38. This impact appears in a series of twice annual surveys I have conducted of provincial Deputy Ministers as part of the overall project. The failure of the Meech Lake Accord and the diminution of EPF and CAP programme funding shows as a dramatic turnabout in attitudes both towards the federal government and towards the long-term health of the federal system. This is reported in Brown-John (1991). Interestingly, despite the federal Finance Minister announcing such cutbacks, the President of the federal Treasury Board (Gilles Loisele) claimed : "...that since 1984-85, the principal transfers to the provinces have risen 40 per cent, or over 6 per cent a year. Estbalished Program Financing, for example, has gone from \$14.500 billion in 1984-85 to \$20.368 billion this year [1991]; equalization, from \$5.422 billion to \$8.115 billion this year [1991]. ...public services and other transfers have risen from \$6 billion under the Liberals [pre-1984--the current government has not been able to refrain from flogging its long-gone predecessor] to \$9 billion this year [1991]...." (Canada, 1991b). Of course, what the Minister has not pointed out is that by far the largest proportion of those increases has gone to the less well-developed provinces.

39. Simply a universal value added tax like most European countries.

40. Because there are significant variations between what is taxed under each system. The GST places a tax on virtually everything. Provincial Sales Taxes (PST) tend to be less encompassing and more subject to manipulation for provincial fiscal or political purposes. Alberta, of course, does not have a sales tax and deeply resented the federal government introducing what really amounts to a federal sales tax.

LA GUERRE D'ALGÉRIE ET LA RÉPUBLIQUE UNE ET INDIVISIBLE (*)

Dr. John P. Loughlin,
Senior Lecturer in Public Administration,
Erasmus University Rotterdam

Korte inhoud

Frankrijk stond tot voor kort bekend als een zeer gecentraliseerd land in zijn politieke en administratieve structuren. Maar de eeuwenoude centraliserende neiging van de Franse staat moest een sociologische situatie van een grote culturele en taalkundige diversiteit in Frankrijk verbergen en doorbreken. Regionalistische bewegingen hebben in Frankrijk deze diversiteit willen promoten maar botsten op het dogma van de "ene en ondeelbare republiek". Het verlenen van de onafhankelijkheid aan Algerije heeft dit dogma enigszins afgezwakt door aan te tonen dat de republiek, die ook Algerije omvatte, wel degelijk verdeeld kon worden.

Dit is slechts één van de meerdere elementen die aanleiding gaven tot het ontstaan van regionalistische bewegingen in het Frankrijk van de jaren '60 en '70. Enkele effecten van dit fenomeen kunnen worden waargenomen in het decentraliseringsprogramma van de socialistische partij die aan de macht was in 1982.

(*) Paper presented to International Conference on "France and Algeria : Interacting Identities", Loughborough University, 15-17 December 1989.

On sait bien que, jusqu'à très récemment, la France était un pays très centralisé (Mény 1974, Hayward 1973) du moins dans ses structures politiques et administratives. Au fond, ce processus de centralisation, entamé sous la monarchie, renforcé par la République jacobine, et achevé par Napoléon, était une réponse à une situation sociologique et culturelle d'une très grande diversité. Loin d'être une Nation unie et indivisible comme le voulaient les jacobins, la France, à l'époque de la Révolution, était divisée et plurielle. En fait, seule une minorité des habitants de l'"Hexagone", parlait le français. Les autres parlaient le breton, le corse, le flamand, etc. Pour les jacobins, faire partie de la nation française voulait dire adopter la langue et la culture françaises.

Une fonction principale de l'Etat français depuis la Révolution était de créer la Nation. Mais ce processus d'édification nationale ne s'accomplissait que très lentement. Les résistances à l'assimilation de la part de la périphérie étaient telles qu'à la fin du dix-neuvième siècle des millions de Français ne parlaient pas ou parlaient mal le français. Une des tâches de la Troisième République (1870-1970) fut justement de remédier à cette situation par l'éducation universelle selon les valeurs de la République laïque. En outre, les institutions politiques et administratives, marquées par la centralisation, avaient aussi un caractère ambigu : elles étaient utilisées par les notables des milieux ruraux qui jouaient un rôle charnière de protection et de représentation clientéliste des populations locales (Tarrow 1977, Thoenig 1975, Loughlin 1989).

Néanmoins, l'idéologie officielle de la République prétendait que la Nation française, dotée de son Etat centralisé, était "une et indivisible". Cette idéologie s'exprimait à la fois dans les politiques intérieure et extérieure de la France. A l'intérieur du pays l'uniformisation devint la règle. Il fallait convertir les paysans afin qu'ils deviennent des Français (Weber). En même temps, et inspirée par les mêmes principes, sa politique étrangère fut dominée par l'expansion coloniale, surtout celle en Afrique du Nord. L'idée clef de cette expansion était l'assimilation.

Les "indigènes" devaient devenir des citoyens français sous tous les aspects : langue, culture, éducation, vie politique, etc. Selon David Thomson le but de l'assimilation fut "*that colonial people should absorb French culture and acquire French civilization so that they might become French citizens*" (1964, p. 67). Derrière cette politique se décelait la certitude de la supériorité de la civilisation française. La tradition de droit romain y jouait aussi, comme

le souligne encore Thomson : "... *the strong Roman tradition which has haunted all her colonial enterprise has tended to make the extension of French citizenship a more consistent aim than any other*" (1964, p. 167). En fait, l'assimilation n'était le fait que des élites des populations coloniales. La très grande majorité des colonisés gardaient leur langue, coutume, culture et religion. Surtout en Afrique du Nord, même si la langue française eut un certain progrès chez les populations arabes et berbères, celles-ci résistaient aux niveaux culturels et religieux.

1. Les ambiguïtés des rapports centre-périphérie en France

Les rapports entre le centre et les périphéries en France ne changeaient que très lentement, - conséquence, sans doute, du caractère rural du pays.

A la seconde guerre mondiale, il existait toujours une certaine diversité en France et des régions marquées par des divergences linguistiques, culturelles et, surtout, économiques (Braudel, 1986). C'était ce dernier aspect qui provoqua, dans la période qui suivit immédiatement la guerre, une flambée de revendications régionalistes de type économique. La Bretagne d'abord, suivie par la Corse et le Pays Basque Français, prit conscience de son sous-développement économique et revendiqua son redressement. Les leaders de ces mouvements, dont le plus connu fut le Comité d'Etudes et de Liaison et des Intérêts Bretons (CELIB), étaient les notables locaux. On peut qualifier leur idéologie de régionalisme modéré : elle s'inspirait justement de la revendication jacobine que la France était une et indivisible. En tant que Français, ils croyaient avoir le droit d'être sur le même pied d'égalité que les autres Français. Ceci étant vrai sur les plans politiques et administratifs devait l'être aussi sur les plans sociaux et économiques. Le CELIB a connu un certain succès en obtenant satisfaction pour certaines de ses revendications tout simplement parce que, dans le gouvernement et l'administration français, il existait des hommes, tels que Robert Schumann, Jean-François Gravier et Jean Monnet, qui partageaient leur vision de la France (Loughlin, 1985a).

Ce régionalisme modéré était aussi lié à leur projet d'une Europe intégrée. Donc, au début des années cinquante, la France participait à la fois à un double processus : l'intégration européenne et une régionalisation économique. Mais le régionalisme modéré, inspiré par les principes jacobins, était un couvre-tout qui cachait des formes de régionalisme plus anciennes et plus dures. Celles-ci, en fait, héritaient de ces tendances régionalistes qui,

pendant le dix-neuvième siècle et la première partie du vingtième, s'étaient opposées à la République libérale et démocratique et qui s'étaient identifiées à la droite conservatrice et autoritaire. De surcroît, pendant la guerre, des régionalistes durs avaient collaboré soit avec Vichy soit avec les Nazis et les Fascistes (en Corse). On peut qualifier ce régionalisme de dur parce qu'il mettait en question l'appartenance même de la région (pays ou nation) à la France. Quelques-uns préconisaient l'autonomie, fondée sur la reconnaissance de peuples distincts des Français, ou même carrément l'indépendance. Mais, pendant la Quatrième République, ces tendances ne pouvaient se manifester très clairement : le souvenir de la collaboration de quelques-uns avec l'Occupant était trop proche et trop vif. Mais, l'existence des mouvements de revendication économique et culturelle permettait aux régionalistes plus durs une certaine activité politique et ils en ont profité pour rénover leur idéologie sous une forme plus "moderne", par exemple, la théorie des ethnies, ou le fédéralisme européen.

On peut caractériser cette période d'après guerre comme une période de développement économique de la France auquel certaines régions comme la Bretagne et la Corse devaient participer par une régionalisation économique mais pas politique ou administrative. Au contraire, la centralisation économique entraîna une certaine déconcentration administrative. Ceci satisfaisait les notables locaux qui étaient les bénéficiaires principaux de ces développements. Toutefois, il laissait insatisfaits les régionalistes durs qui auraient mis l'accent sur les aspects politiques et administratifs. Néanmoins, ils voulaient attendre pour voir les résultats que pouvaient obtenir les modérés. En fait, ces résultats furent assez médiocres : ils soulevaient plus de problèmes qu'ils n'en résolurent. Mais, l'événement qui a provoqué une rupture radicale fut l'affaire de l'Algérie.

2. L'Algérie et la France : de l'assimilation à l'Indépendance

Il faut d'abord remarquer que c'étaient les mêmes élites qui formulaient la politique intérieure de régionalisation économique en même temps que la politique de la décolonisation. Malgré des différences à l'égard de la décolonisation - voulue par certains, repoussée par d'autres -, il existait, dans les années cinquante, un consensus d'opinion sur l'Algérie de la part de la classe politique. Pas même les communistes n'auraient accepté une Algérie indépendante. De nombreuses formations politiques reconnaissaient l'inéluctabilité de la décolonisation en Afrique noire et même en Tunisie et au

Maroc, mais elles estimaient que l'Algérie était différente. Pourquoi cette attitude ?

D'abord, la politique d'assimilation avait été appliquée d'une manière beaucoup plus rigoureuse en Algérie que dans les autres colonies. Deuxièmement, la population européenne - les colons ou pieds noirs - était très importante en Algérie - un million sur une population totale de neuf millions. Bien des colons qui vivaient en Algérie étaient de la deuxième ou troisième génération. Troisièmement, les structures politiques et administratives de l'Algérie étaient très alignées sur celles de la France métropolitaine - trois départements et une représentation au Sénat et à la Chambre des Députés. Enfin, l'union entre l'Algérie et la France était considérée comme indissoluble selon la doctrine de la République une et indivisible. L'indépendance de l'Algérie aurait blessé profondément l'intégrité de la nation.

La première réponse du gouvernement français aux revendications algériennes, au début des années cinquante fut la répression modérée par une volonté de réforme limitée qui allait satisfaire la population musulmane. Mais, peu à peu, la politique d'assimilation se transforma en une politique qui accepterait une espèce d'autonomie de l'Algérie au sein de l'Union française. En 1956, après son installation comme Président du Conseil, Guy Mollet définit sa politique ainsi : *"Maintenir et renforcer l'union indissoluble entre l'Algérie et la France métropolitaine ... En même temps, reconnaître et respecter la personnalité algérienne et réaliser l'égalité politique totale de tous les habitants de l'Algérie"* (cité in Dupeux, p. 170). En fait, les réformes de la Quatrième République n'ont plu à personne, ni aux musulmans ni aux colons. A la fin, comme on le sait, la crise algérienne s'empira jusqu'à provoquer la chute de la Quatrième République et l'avènement de de Gaulle au pouvoir avec l'établissement de la Cinquième République.

Ce qui nous intéresse ici, ce sont les justifications idéologiques de ces événements. L'intégration politique et administrative de l'Algérie se justifiait en appelant aux doctrines d'assimilation des indigènes et d'indivisibilité de la République une et indivisible exprimées d'une manière claire à la Conférence de Brazzaville en 1944 qui était prête à accepter le développement économique et social des colonies mais pas leur indépendance ni même leur autonomie. Or, la doctrine d'assimilation, se heurtait aux situations sociales, culturelles et politiques des colonies et aussi de l'Algérie : la grosse majorité des musulmans, comme leurs homologues dans les autres colonies, n'étaient ni assimilés ni dotés des mêmes droits que les colons. Cette considération ne

faisait que modifier la doctrine de l'intégrité de l'union. En réponse aux revendications des musulmans, les Français accordèrent de plus en plus d'autonomie interne et ont aussi abandonné petit à petit la doctrine de Brazzaville.

Au fur et à mesure que la crise s'amplifiait, les réactions en France métropolitaine se sont diversifiées. En règle générale, le centre et la droite soutenaient l'Algérie française tandis que la gauche se mettait à soutenir plus ouvertement les revendications des Algériens, en vue de l'octroi de l'autonomie interne plutôt que l'indépendance. Enfin, l'affaire fut liquidée par de Gaulle qui garda une attitude ambiguë et qui, après son accession au pouvoir, se mit d'accord pour accorder l'indépendance avec association à la France. Les Algériens ont gagné donc leur indépendance mais ont très vite abandonné l'idée d'association. La majorité des pieds noirs quittèrent ce qui avait été leurs pays natal (d'aucuns ne connaissaient même pas la France métropolitaine) dans des conditions très pénibles et dans un grand désarroi. Une des conséquences les plus importantes de ces événements sur la vie politique en France fut le coup porté contre la notion de la France une et indivisible. Ceci fut durement ressenti surtout dans les régions françaises.

3. Les réactions dans les régions

La Quatrième République, tout comme la Troisième, était une république de notables, du moins dans ses manifestations partisans et politiques. Ceci donnait un certain poids aux régions françaises. Les régionalistes modérés dans ces régions partageaient les mêmes attitudes politiques que celles des élites, surtout les élites de droite, qui détenaient le pouvoir au centre. Ils s'étaient identifiés à l'Empire français et avaient approuvé l'acquisition des colonies. En fait, certaines régions, comme la Corse, avaient investi beaucoup d'hommes et d'énergie dans ces politiques et ceci n'était nulle part plus évident qu'en Afrique du Nord (Loughlin, 1990). En outre et paradoxalement, leur position sur la périphérie poussait les régions à s'identifier à la notion jacobine de l'Etat. Ce paradoxe est facile à expliquer : elles dépendaient de l'Etat pour un bien-être dont les intermédiaires étaient les notables locaux. Elles résisteraient, donc, à toute atteinte à l'intégrité de l'Etat. C'est pour cela que la plupart des régions admiraient beaucoup de Gaulle qui incarnait, à leurs yeux, ces valeurs.

Il n'est donc pas surprenant que les élites traditionnelles des régions s'identifiaient à l'Algérie française et opposaient l'octroi de l'indépendance aux Algériens musulmans. Elles étaient divisées selon les mêmes clivages que les autres Français. Mais, sans aucun doute, elles étaient davantage attirées par les positions de la droite autoritaire que par les autres positions. La région la plus frappée par la crise était la Corse à cause de ses liens historiques et familiaux avec l'Algérie (Loughlin, 1990). Il n'eut donc pas de surprise à voir, en 1958, l'investiture de la Préfecture d'Ajaccio par des Français proches des colons. Ces développements ont provoqué des réactions diverses selon le genre de régionalisme.

Les régionalistes modérés profitaient des changements de politique pour faire avancer leurs revendications. La politique envers les colonies dans ses premières phases selon la doctrine de Brazzaville était basée sur le principe : oui au développement économique et social; non à l'indépendance ou à l'autonomie. Sous la Quatrième République et même sous la Cinquième, la France a accordé de vastes crédits aux colonies et aux ex-colonies. Les régionalistes ont donc dit : ce qui est bon pour les colonies est bon aussi pour nous. (Derrière cette argumentation se notait un ton quelque peu raciste : ce qui est bon pour les noirs et les arabes est bon aussi pour nous chrétiens, blancs et Français !)

Mais ce fut sur la question de l'Algérie que des divisions sont apparues dans le régionalisme modéré ou jacobin entre ceux qui continuaient à soutenir l'Algérie française et ceux qui suivaient de Gaulle malgré leurs réserves. Enfin, l'arrivée de de Gaulle au pouvoir entraîna la conversion au Gaullisme de la plupart des modérés dans les régions comme la Bretagne et la Corse (un événement surnommé "la trahison des notables" par les régionalistes durs) (Nicolas, 1982).

Les régionalistes durs aussi ont été affectés par ces événements. Comme on l'a déjà remarqué, cette tendance n'hésitait pas à mettre en question l'adhésion de leur région à la France. Quelques-uns d'entre eux préconisaient l'autonomie interne tandis que d'autres (une petite minorité) étaient prêts à exiger l'indépendance. Ces deux tendances avaient chacune une aile droite et une aile gauche. Les ailes droites s'identifiaient à l'Algérie française plutôt pour des raisons assez racistes que pour des raisons jacobines. Ils partageaient les mêmes positions politiques anti-démocratiques et autoritaires que les pieds-noirs. Les ailes gauches s'identifiaient plutôt aux Algériens qui luttaient pour leur indépendance.

Mais pour toutes les tendances les événements de l'Algérie offraient un champ libre de spéculation et de critique des doctrines officielles de la France républicaine. Un bon exemple de telles réflexions se trouve dans une revue autonomiste bretonne :

"L'importance réelle et profonde de la loi-cadre [de 1959] pour l'Algérie vient de ce qu'elle modifie la structure constitutionnelle de la France. Elle est une première brèche dans le dogme de l'unité et de l'indivisibilité du gouvernement, de l'Administration, et de l'Etat, dogme intangible sur lesquels repose la vie politique et la structure administrative de la France depuis 1793. Cette brèche, il nous appartient de l'élargir avant de la consolider. Au cours de ses dernières années, on nous a répété sur tous les tons que l'Algérie était aussi française que la Bretagne. En vertu du même principe, nous sommes donc en droit de demander que les Français de Bretagne soient traités sur un pied d'égalité avec les Français d'Algérie ..." (L'Avenir de la Bretagne, N° 8, avril 1958, cité in Nicolas, 1982).

Ceci fut écrit avant l'indépendance de l'Algérie et se réfère à l'octroi de plus d'autonomie en 1958. Mais la critique de la France jacobine s'intensifie après l'indépendance. Selon cette critique, si l'union entre la France et l'Algérie se justifiait par la doctrine de la République une et indivisible, la séparation des deux pays par l'indépendance de l'Algérie met en question la doctrine même. Maintenant, les tendances plus à gauche parmi les régionalistes durs appliqueront la leçon à leur propre région : l'Algérie était une colonie à part entière, donc notre région, selon les mêmes critères est aussi une colonie. On trouve cette réflexion dans une brochure de l'UDB, une formation bretonne autonomiste de gauche :

"L'UDB a été fondée en 1964 par un groupe de jeunes qui avaient pris conscience, à la lumière de la guerre d'Algérie ... de la situation coloniale de la Bretagne au sein de l'Etat [français]." (Bretagne = Colonie, p. 105, cité in Nicolas, p. 308).

L'importance de ces réflexions est qu'elles ont légitimé, aux yeux des jeunes régionalistes durs, la mise en question de la doctrine de l'unité et de l'indivisibilité de la Nation et de l'Etat français. Mais cette mise en question était quelque peu différente de celle des tendances régionalistes de droite ou du vieux régionalisme de leurs pères. Maintenant, ils pourraient présenter une doctrine régionaliste de gauche inspirée par des principes marxistes.

Cette doctrine s'intitule "le colonialisme interne (ou intérieur)". En fait, elle fut popularisée par les écrits de Robert Lafont, un universitaire et militant Occitan. Bientôt, dans les années soixante, la théorie du colonialisme intérieur apparaîtra dans les diverses revues et publications régionalistes en Bretagne, comme on a vu, mais aussi en Corse (*Main Basse sur une île*, 1971 - publication du Front Régionaliste Corse), au Pays Basque français et en Occitanie. A la fin, même les régionalistes durs de droite, qui auraient préféré les théories d'ethnicité et de fédéralisme de Guy Héraud, ont accepté une version de la théorie du colonialisme intérieur.

L'adoption du schéma de colonialisme interne pour expliquer les liens entre les régions périphérique et l'Etat français impliquait l'existence de "nations" non identiques à la Nation française. A partir des années soixante-dix, les régionalistes durs commencèrent à parler des nations "secondaires" opprimées par la France. Le corollaire de cette idée était une nouvelle stratégie pour les régionalistes : la lutte de libération nationale même, pour certains d'entre eux, par la violence.

Cette leçon fut tirée directement de l'expérience algérienne. L'exemple le plus frappant de son application fut la Corse. Les premiers mouvements clandestins sont apparus en Corse au début des années soixante. En fait, les tout premiers à utiliser la violence furent des nostalgiques de l'Algérie française qui étaient sympathisants de l'OAS et qui préconisaient l'indépendance de la Corse. Leurs actions contre l'Etat français résultaient d'une très grande amertume et d'une très grande déception par ce qu'ils voyaient comme la trahison de la France et de l'Algérie si facilement, ce n'était pas la peine d'y adhérer. La Corse ferait donc mieux de la quitter. Mais cette tendance d'extrême-droite n'a pas eu une très longue existence. D'autres groupes sont apparus qui basaient leur violence sur les principes de la lutte de libération nationale inspirée par les théories de colonialisme interne. En 1976, ces groupes se sont coalisés sous un nom qui deviendrait bien connu dans l'histoire contemporaine de la France - le Front de Libération Nationale de la Corse (FLNC). Il est intéressant de remarquer que ce nom fut emprunté directement au FLN algérien. D'autres "fronts" apparaissaient tel que le Front de Libération de la Bretagne-Armée Républicaine Bretonne (FLB-ARB). Mais il faut dire que dans ce cas l'exemple de la lutte de l'IRA en Irlande du Nord jouait beaucoup plus que l'exemple algérien. Il faut signaler aussi que l'Ipparetarek (Ceux de l'ETA du Nord), le mouvement clandestin dans le pays basque français devait plus à l'exemple de l'ETA espagnol. Néanmoins, ces mouvements clandestins se

servaient du schéma de colonialisme interne avec son corollaire de lutte de libération nationale pour justifier leurs actions.

4. Les effets indirects de la Guerre d'Algérie sur les régions

Il n'y a aucun doute que l'effet majeur était l'arrivée de de Gaulle au pouvoir et l'établissement de la Cinquième République. D'abord, la politique même de régionalisation changea profondément. Pendant la Quatrième République la régionalisation était fondée sur le principe du développement équilibré des régions. Les régions fortes devaient aider les régions faibles pour promouvoir une France équilibrée. Avec de Gaulle et surtout Michel Debré, son Premier Ministre, cette politique fut abandonnée. Dès lors, l'Etat devait aider les régions fortes à devenir encore plus fortes pour promouvoir la grandeur de la France. Dès lors, l'optique était la France comme totalité unitaire plutôt que la France des régions. Dès lors le problème des régions faibles et sous-développées fut occulté.

Les effets pratiques de ce changement furent immédiats : la cessation des crédits octroyés par l'Etat aux diverses initiatives régionales comme, par exemple, le développement du tourisme et de l'agriculture en Corse. Ceci provoqua des réactions diverses dans les régions. Une partie des régionalistes modérés se rallièrent au Gaullisme ("la trahison des notables") et les autres abandonnèrent la lutte régionaliste. C'est à ce moment-là que les régionalistes durs commencèrent à prendre le dessus dans les mouvements revendicatifs.

5. Conclusion

On peut dire que les politiques extérieures et intérieures d'un pays sont profondément liées. Dans le cas de la France, c'était la même vision d'un Etat-Nation unitaire marqué par la haute civilisation française qui influençait les attitudes et pratiques envers soit les régions périphériques soit les colonies. Au nom de cette haute vision, les habitants des régions et ceux des colonies devaient être assimilés à la métropole.

Enfin, l'assimilation ne fut un succès complet ni dans les régions ni dans les colonies. C'est vrai que la plupart des habitants des régions n'étaient pas contre l'assimilation et que la plupart des colonisés s'y opposaient. En même

temps, il existait dans les régions françaises des minorités qui, elles aussi, s'y opposaient et qui critiquaient durement la doctrine officielle de la République une et indivisible.

La Guerre d'Algérie s'est livrée de la part des Français sur le principe de l'union indissoluble entre la France et l'Algérie. La France a perdu la guerre et, en même temps, le principe a reçu un coup dur. Ce sont les régionalistes durs qui ont tiré la leçon de cette défaite : si l'union indissoluble entre la France et l'Algérie peut se dissoudre, le lien entre leurs régions et la France peut aussi se modifier profondément. Ainsi est né le nouveau modèle d'explication des rapports centre-périphérie : le colonialisme intérieur. Ceci a donné une poussée importante aux tendances dures parmi les régionalistes et, enfin, a foncièrement modifié la doctrine officielle de la République. Mais la Guerre eut d'autres effets indirects mais aussi importants, surtout le changement dans la politique de régionalisation après l'accession au pouvoir de de Gaulle.

RÉFÉRENCES

Allen, K. et MacLennan, M.C. (1970), *Regional problems and policies in Italy and France*, London : Allen and Unwin.

Braudel, F; (1986), *L'identité de la France*, Vol. 1, Espace et Histoire, Paris : Ed. Arthaud-Flammarion.

Dupeux, G.

Gras, C. et Livet, G. (1977) (eds.), *Régions et régionalisme en France, du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris : PUF.

Guillorel, H. (1981), "Problème breton et mouvement breton", in *Pouvoirs*, n° 19, pp. 83-102.

Hayward, J.E.S. (1973), *The One and Indivisible French Republic*, London : Weidenfeld and Nicholson.

Heraud, G. (1976), "Observations critiques sur la notion de colonialisme intérieur", *Europe en formation*, n° 193, avril, pp. 16-20.

Lafont, R. (1971), *Décoloniser en France*, Paris : Gallimard.

Loughlin, J. (1985a), "Regionalism and ethnic nationalism in France", in Yves Mény et Vincent Wright (eds), *Centre-periphery relations in Western Europe*, London : Allen & Unwin.

Loughlin, J. (1985b), "A new deal for France's regions and linguistic minorities", *West European Politics*, vol. 8, n° 3, July.

Loughlin, J. (1986), "Federalist and regionalist movements in France", in M. Burgess (ed.), *Federalism and Federation in Western Europe*, London : Croom Helm), pp. 76-98.

Loughlin, J. (1989), *Regionalism and Ethnic Nationalism in France : a case-study of Corsica*, Florence : European University Institute.

Loughlin, J. (1990), "Les pieds noirs en Corse", in J-P. Rioux (ed.), *La Guerre d'Algérie et les Français*, Paris : Fayard.

Meny, Y. (1974), *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Nicolas, M. (1982), *Histoire du mouvement breton : (Emsav)*, Paris : Syros.

Tarrow, S. (1977), *Between Centre and Periphery : grassroots politicians in Italy and France*, Yale : Yale University Press.

Thoenig, J-C. (1975), "La relation entre le centre et la périphérie en France", *Bulletin de l'Institut Internationale de l'Administration*, décembre.

Thomson, D. (1964), *Democracy in France*.

Weber, E. (1977), *Peasants into Frenchmen, The modernization of rural France 1970-1914*, Stanford : Stanford University Press.

BRUXELLES COMME CAPITALE FÉDÉRALE AU REGARD DU DROIT COMPARÉ

Johanne Poirier (*)

Korte inhoud

De hoofdstad van een federale staat speelt een cruciale rol binnen deze staat. Als symbool van de eenheid moet zij alle gefedereerde entiteiten vertegenwoordigen en geen enkele bevoordeligen.

In een eerste deel gaat dit artikel nader in op het statuut van de hoofdsteden van de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nigeria om op zoek te gaan naar het profiel van een federale hoofdstad. Hieruit zullen twee vaststellingen af te leiden zijn. In de eerste plaats dat hoe belangrijker de centrifugale krachten binnen een federale staat zijn, hoe meer de hoofdstad een éénmakende rol zal toebedeeld krijgen. Anderzijds moet de staat onophoudelijk de belangen van de lokale bevolking - die een stedelijke administratie vereisen die vergelijkbaar is met deze van de andere stedelijke agglomeraties - in evenwicht brengen met de constitutionele belangen van de hele natie.

Het tweede deel van dit artikel vertrekt van deze vaststellingen om een analyse te maken van de evolutie van het statuut van Brussel-hoofdstad, het institutioneel systeem dat momenteel bestaat, en de rol die Brussel zal toebedeeld krijgen in een België dat op weg is naar een federaal statuut. Deze analyse zal toelaten om te besluiten dat de Brusselse instellingen ontstaan uit de bijzondere wet van 1989 de verwarring inhouden die eigen zijn aan de institutionele hervormingen in België. De Belgische hoofdstad weerspiegelt het culturele dualisme die de eigenheid uitmaakt van de Staat, maar weerspiegelt niet de meerpoligheid van een federalisme dat gebaseerd is op drie gewesten en drie gemeenschappen.

(*) Licenciée en droit civil et en common law de l'Université McGill, Montréal; licenciée spéciale en droit comparé de l'ULB. Pour leurs commentaires judicieux, leurs encouragements ainsi que l'accueil chaleureux qu'ils m'ont réservé au sein de la faculté de droit de l'U.L.B., je tiens à remercier les professeurs Rusen Ergec et Jacques Vanderlinden, ainsi que MM. Philippe de Bruycker et Pierre Klein. La présente recherche a été effectuée avec l'appui financier du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique, ainsi que la Faculté de droit de l'Université McGill.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

- I. L'EXPERIENCE DE QUATRE CAPITALES FEDERALES :
Washington D.C.; Ottawa; Canberra et Lagos/Abuja**
- I.1. Choix du site de la capitale et détermination de son statut**
 - I.1.1. Washington D.C.**
 - I.1.2. Ottawa**
 - I.1.3. Canberra**
 - I.1.4. Lagos et Abuja**
- I.2. Evolution des structures administratives**
 - I.2.1. Washington D.C.**
 - I.2.2. Ottawa**
 - I.2.3. Canberra**
 - I.2.4. Lagos et Abuja**
- I.3. Le rôle de la capitale dans l'Etat fédéral**
 - I.3.1. Ottawa**
 - I.3.2. Abuja**
 - I.3.3. Washington D.C.**
 - I.3.4. Canberra**

CONCLUSIONS DE LA PREMIERE PARTIE

II. BRUXELLES-CAPITALE

- II.1. Le choix de la capitale**
- II.2. L'évolution du statut de Bruxelles**
- II.3. Les institutions relatives à la fonction de capitale de Bruxelles**
- II.4. Le rôle de la capitale nationale dans une Belgique quasifédérale**

CONCLUSIONS DE LA DEUXIEME PARTIE

INTRODUCTION

Le fédéralisme, en tant que mode d'organisation de l'Etat, peut revêtir des formes très différentes selon les sociétés dans lesquelles il se développe. La diversité des formules fédérales se reflète dans la diversité des statuts reconnus aux capitales fédérales. Des facteurs historiques, économiques, géographiques et culturels se greffent aux conceptions de philosophie politique pour façonner le statut juridique particulier du siège du gouvernement central des Etats fédéraux. Tout comme la diversité des formules fédérales nourrit - plutôt qu'elle n'empêche - la réflexion sur la nature du fédéralisme, une analyse comparative permet d'identifier certaines caractéristiques communes au statut des capitales fédérales. La présence, ou l'absence, de certains de ces éléments permet alors de "tester" le caractère fédéral d'une capitale. Dans le cas de Bruxelles, ce test conduit à un résultat prévisible : comme l'Etat dont elle est la capitale, son statut n'est ni tout à fait fédéral, ni tout à fait unitaire.

Le cadre du présent article ne permet d'analyser qu'un nombre restreint d'expériences fédérales. Il a donc fallu effectuer des choix. Washington, Ottawa, Canberra et Lagos/Abuja, capitales d'anciennes colonies britanniques, offrent l'avantage d'un vocabulaire juridique et constitutionnel similaire, ce qui permet de faire ressortir plus clairement ce qui les distingue vraiment des capitales d'Etats unitaires. Par ailleurs, chacune d'elles illustre au moins un aspect de la problématique d'une capitale fédérale qui permet d'anticiper certaines difficultés susceptibles de survenir dans la capitale d'un Etat en voie de fédéralisation (1).

La première partie de l'article consiste en une analyse comparative de l'expérience de ces quatre capitales fédérales. Elle est divisée en trois sections. La première passe en revue les facteurs principaux qui fondent le choix du site d'une capitale fédérale et la détermination de son statut juridique. La seconde retrace l'évolution des structures administratives des capitales fédérales. La troisième examine le rôle de la capitale dans l'Etat fédéral.

La seconde partie porte sur le statut de Bruxelles-Capitale. Il y est question du choix de Bruxelles comme capitale de la Belgique unitaire en 1831 et du maintien de la ville comme capitale malgré la fédéralisation progressive de l'Etat; de l'évolution du statut de Bruxelles; des institutions relatives à la fonction de capitale nationale; et enfin du rôle de Bruxelles-Capitale dans cette "Belgique nouvelle" (2).

I. L'EXPERIENCE DE QUATRE CAPITALES FEDERALES : Washington, D.C.; Ottawa; Canberra et Lagos/Abuja

I.1. Choix du site de la capitale et détermination de son statut

Le choix de la capitale d'un Etat unitaire n'est normalement pas source de conflit : elle se trouve habituellement dans la métropole de l'Etat en question. Ainsi, Paris, Londres et Rome se sont imposées comme capitales en surclassant presque sans conteste leurs villes rivales (3). Il s'agit dans ces cas de situations de fait qui apparaissent graduellement comme des solutions évidentes : Londres et Paris, par exemple, ont acquis le statut de capitale car elles abritaient de manière plus permanente que d'autres villes les principales institutions de l'Etat (4). Le statut d'une telle capitale est relativement simple : elle est le siège du pouvoir. Son rôle consiste à abriter les organes de l'administration centrale et à promouvoir le rayonnement international de l'Etat.

Par contre, le choix d'une capitale, et la détermination de son statut, présentent un caractère bien moins évident dans le cadre des Etats fédéraux. Le compromis et le marchandage politique apparaissent en effet comme des caractéristiques essentielles dans la construction de ces Etats. La capitale doit représenter chacune des entités fédérées et n'en privilégier aucune. Si les entités fédérées sont relativement développées au moment de leur réunion en fédération, la lutte qu'elles se livrent pour accueillir la capitale peut être fatale à l'entreprise fédérale. Diverses solutions sont alors possibles. Ainsi, l'Afrique du Sud a opté pour la répartition des activités gouvernementales entre Pretoria (afrikaans) et Le Cap (anglophone). D'autres Etats ont institué des capitales rotatives, tel le Canada des années 1840-1850, soit à l'époque précédant la Confédération de 1867. Toutefois, les activités gouvernementales sont aujourd'hui si étendues et complexes que de tels arrangements s'avèrent inefficaces et trop coûteux. La solution la plus répandue est alors de choisir un site neutre - c'est-à-dire qui ne favorise aucune des entités fédérées sur le plan ethnique, économique ou géographique - qui puisse rallier l'appui de ces entités fédérées (5).

La présente section retrace l'historique de la création de la capitale nationale dans les quatre Etats fédéraux étudiés et l'évolution de leur statut juridique.

I.1.1. Washington D.C.

En 1787, rien ne désigne les berges de la rivière Potomac comme capitale de l'Union des treize Etats américains nouvellement indépendants. Le village qui s'y trouve n'offre aucune assise commerciale et ne peut sûrement pas rivaliser avec Philadelphie, où se déroulaient les conférences constituanes, ou même Georgetown, autre centre important à l'époque, comme siège du nouveau gouvernement central. Pourtant, les fédéralistes, représentés entre autres par James Madison, soutiennent qu'il est impératif que la capitale soit située au centre de l'Union et surtout qu'elle ne soit pas établie dans une capitale de l'une des entités fédérées (6).

Par ailleurs, dans un pays où la question de l'esclavage allait conduire à une guerre civile, il importait que la capitale soit située dans un lieu où il était toléré, mais non pas défendu avec acharnement.

Finalement, le choix du site découle d'un marchandage politique : les nordistes acceptent de "perdre" la capitale en contrepartie d'une prise en charge par l'Etat central des dettes de la Révolution, qui pesaient essentiellement sur le Nord (7). Le choix de Washington, évidemment nommée ainsi en l'honneur du premier Président des Etats-Unis, est donc l'un des premiers compromis d'un fédéralisme naissant.

L'article I(8)(17) de la Constitution prévoyait l'établissement de la capitale dans un district distinct des Etats, sur une superficie maximale de 100 miles carrés. Pour créer ce district, les Etats de la Virginie et du Maryland cèdent des terres au Congrès en 1790 (8). Le principe selon lequel seul le Congrès devait avoir compétence sur ce district fédéral, le District of Columbia (D.C.) ne cause pas de controverse (9). Toutefois, jusqu'à la localisation définitive de la capitale à Washington, la Virginie et le Maryland conservent leurs compétences sur les personnes et les biens se trouvant sur les territoires ainsi cédés. Le Congrès assume le contrôle effectif de la capitale à partir de 1801.

La notion d'une capitale située dans un district fédéral indépendant des entités fédérées n'a jamais été fondamentalement remise en cause aux Etats-Unis. Une anomalie institutionnelle, qui prive la population du district de représentation au Congrès est pourtant aujourd'hui à la source d'une proposition de transformer le district fédéral en un 51^{ème} Etat, celui de New Columbia.

Au départ, en 1787-90, la question de la représentation des citoyens de la nouvelle capitale au Congrès n'est pas soulevée (10). Mais, aux Etats-Unis les membres de la Chambre des représentants et du Sénat sont élus dans leur Etat. Il en résulte qu'à défaut de procédures exceptionnelles un district extra-étatique se retrouve sans représentation. L'histoire de la capitale américaine est jalonnée de tentatives d'introduire de telles procédures.

En 1871, à la suite de nombreuses protestations de résidents se plaignant de l'absence de représentation démocratique et exigeant une plus grande autonomie locale, le Congrès accorde au district un membre non-votant à la Chambre des représentants (11). La nouvelle loi fait du district un territoire administré par une assemblée législative élue et un gouverneur nommé par le Président. Toutefois, en réponse à une crise fiscale engendrée par les ambitieux travaux entrepris par la nouvelle administration, le Congrès répudie unilatéralement le système en 1874 (12). Le district/territoire perd ainsi à la fois son autonomie législative et son représentant non-votant à la Chambre.

En 1961, un amendement constitutionnel (le 23^e) accorde aux résidents du district le droit de participer à l'élection du Président (13). Cette capacité ne remédie toutefois pas à l'absence de représentation au sein des assemblées législatives nationales (14). Au cours des dernières décennies, plusieurs démarches ont été entreprises pour garantir cette représentation. Ainsi, la représentation du district par un membre non-votant de la Chambre, abolie en 1874, est rétablie par une loi de 1971 (15). Une proposition d'amendement constitutionnel qui aurait accordé au district deux sénateurs votants et un représentant à la Chambre est adoptée en 1978. L'initiative échoue cependant en 1985, à défaut d'un nombre suffisant de ratifications par les Etats dans la période de sept ans prévue par la loi (16).

Dernière solution en lice, la transformation du district fédéral en un 51^e Etat de l'Union, le New Columbia, est maintenant proposée au Congrès. Contrairement aux amendements constitutionnels, l'admission de nouveaux Etats au sein de l'Union ne requiert qu'une majorité simple des voix à la Chambre et au Sénat, ainsi que la signature du Président des Etats-Unis. Le statut d'Etat entraîne un contrôle non équivoque sur les affaires locales, ainsi qu'une représentation votante au Congrès (17).

Dès 1982, alors que s'effrite l'espoir que soit ratifié par un nombre suffisant d'Etats l'amendement constitutionnel proposé, une nouvelle Constitution

pour l'Etat du New Columbia est présentée aux électeurs et approuvée par référendum (18). En 1983, le maire de Washington transmet une pétition au Congrès, lui demandant de reconnaître au district le statut d'Etat. Un projet de loi au contenu identique est déposé à la Chambre et au Sénat en 1987, et redéposé en 1989 et 1991 (19).

Essentiellement, ce projet de loi prévoit la création d'une enclave fédérale, la National Capital District Area, sous la responsabilité unique du Congrès, au sein d'un nouvel Etat (20). L'enclave comprendrait la Maison Blanche, l'édifice de la Cour Suprême, le Capitole, ainsi que les bureaux adjacents. Une commission de transition serait constituée, afin d'assurer une transition ordonnée des responsabilités législatives. New Columbia serait représenté, comme les autres petits Etats, par un représentant à la Chambre et, comme tous les Etats, par deux sénateurs (21).

L'argument principal des partisans du 51^e Etat découle des préceptes fondamentaux de la démocratie représentative en vertu desquels il est inacceptable qu'un segment de la population américaine, soit environ 750.000 individus, soit privé de son droit de vote:

"It is inconsistent that the country often referred to as the capital of the free world should be the only nation in the world with a representative, democratic constitution, that denies voting representation in the national legislature to the citizens of its capital city." (22)

Plus spécifiquement, les partisans du statut d'Etat s'indignent que subsiste dans le district fédéral le phénomène anti-démocratique de la "taxation sans représentation", qui fut à l'origine de la Révolution américaine (23).

De leur côté, les opposants soulèvent des objections constitutionnelles techniques à la création de New Columbia. Ils prétendent que l'article I(8)(17) accorde au Congrès la compétence exclusive, non pas sur le siège du gouvernement, mais sur tout le district dans lequel celui-ci est situé (24). Selon eux, un amendement constitutionnel préalable serait indispensable à la création de New Columbia. En vue du sort réservé au projet d'amendement de 1978, il semble clair qu'un tel amendement a peu de chance de succès.

Ces opposants prétendent de plus qu'une partition du district violerait les termes de la cession de territoire opérée par le Maryland en 1791. De même, ils soutiennent que le projet de loi nécessiterait une révocation du 23^e

amendement de la Constitution, qui assure aux résidents du district une participation à l'élection du Président. Autrement, les résidents de l'enclave, pratiquement limitée à la famille présidentielle, disposeraient de trois votes au collège électoral (25). Les juristes convoqués par les comités de la Chambre se contredisent évidemment quant à la valeur de ces obstacles et aux solutions qui pourraient y être apportées (26).

Malgré les arguments d'ordre technique et philosophique soulevés, les sources du débat proviennent en réalité de considérations d'un tout autre ordre. En effet, la population de Washington est à grande majorité noire, les blancs habitant en général les banlieues des Etats adjacents. Les partisans du 51^e Etat prétendent que le statut actuel de Washington D.C. constitue une forme institutionnalisée de racisme qui prive une population noire de représentation au niveau fédéral. Les opposants se défendent bien sûr d'avoir de telles intentions (27).

S'il semble risqué de se prononcer sur cette question, il appert mieux fondé de reconnaître que, sous le couvert de formules pro-démocratiques (28), et de retranchement derrière les termes de la Constitution, se joue un combat basement politique. Le profil racial et socio-démographique de la population de l'Etat proposé fait en sorte qu'il est pratiquement acquis que, dotée d'une représentation votante, elle opterait pour des représentants et sénateurs Démocrates. Bien que les intervenants se défendent d'avoir de telles motivations (29) et que certains Républicains appuient le projet de loi (30), la création du nouvel Etat - ou l'opposition à celui-ci - devient dès lors un geste partisan.

En résumé donc, l'idée de situer la capitale dans un district fédéral est née avec la fédération, et la création effective de ce district a suivi de peu. L'autorité du Congrès sur ce district n'a jamais véritablement été remise en cause. Les tentatives actuelles de création d'un nouvel Etat découlent d'une anomalie institutionnelle spécifique aux Etats-Unis et sans lien avec les fondements du fédéralisme. De plus, tous conviennent qu'advenant la création de cet Etat, une enclave fédérale, siège des grandes institutions fédérales, demeurerait sous la gouverne du Congrès.

1.1.2. Ottawa

L'emplacement qu'occupe aujourd'hui la capitale canadienne avait été habité et fréquenté par les Indiens Algonquins depuis des milliers d'années,

puis avait servi de poste intermédiaire dans le commerce de la fourrure aux 17^e et 18^e siècles (31). La colonisation de la région commence vers 1800, quand, à la suite de la Révolution américaine, le gouvernement britannique invite les dissidents loyalistes à s'installer le long des berges de la rivière Outaouais, afin d'empêcher une éventuelle invasion par la république du Sud. Le village qu'ils créent devient la ville d'Ottawa en 1854.

Au cours des années 1840 et 1850, les villes de Toronto, Montréal, Québec et Kingston se disputent féroce le statut de capitale de la colonie du Canada. Finalement, en 1857, la reine Victoria tranche en faveur d'Ottawa. Située à la frontière du Haut et du Bas-Canada (l'Ontario et le Québec d'aujourd'hui), la ville est prospère et facile d'accès.

De plus, la réalisation de grands travaux avait attiré une main d'oeuvre anglophone et francophone qui donnait à la région le visage bilingue qui la caractérise toujours. La cohabitation pacifique des francophones et des anglophones étant la raison d'être du fédéralisme canadien - qui n'était pas encore en place, mais était déjà envisagé - cette représentation des deux groupes linguistiques était déterminante. A la création de la Confédération canadienne en 1867, soit dix ans plus tard, le statut d'Ottawa demeure inchangé. Le choix d'Ottawa, comme de Washington, relève dès lors d'un compromis classique dans une fédération naissante.

Lors d'une conférence fédérale-provinciale tenue en 1969, les premiers ministres de la fédération s'entendent pour que la région de la capitale nationale soit bilingue et qu'elle comprenne les villes d'Ottawa, de Hull ainsi que la région environnante. Dans les faits, si Ottawa et Hull forment le centre de la région de la Capitale nationale, celle-ci occupe une superficie de 4.662 km carrés (32), et se superpose presque entièrement au territoire de 27 municipalités réparties entre le Québec et l'Ontario. Le gouvernement fédéral octroie d'ailleurs aux villes d'Ottawa et de Hull des subventions annuelles pour compenser la perte d'impôts fonciers occasionnée par le fait que les biens de la Couronne sont exempts de taxe (33). Un tel transfert est évidemment rendu nécessaire par le fait que la capitale est sise sur des territoires provinciaux et non dans un district exclusivement fédéral.

Puisque la région de la Capitale nationale n'est pas un district extra-provincial, le problème de la représentation démocratique, si aigu aux Etats-Unis, ne se pose pas au Canada. Les électeurs d'Ottawa, de Hull et des autres municipalités de la région de la capitale nationale votent directement

dans leurs circonscriptions provinciales pour leurs députés fédéraux. Les compétences de la Commission de la Capitale nationale (C.C.N.) n'affectent en rien la structure politique de la région (34).

I.1.3. Canberra

Tout comme Washington et Ottawa, le choix de Canberra est le résultat d'un compromis et d'un marchandage politique. Lorsque les six colonies britanniques australiennes fondent le Commonwealth d'Australie en 1901, il n'est pas question de situer la capitale au centre désertique et pratiquement inhabité du continent, mais plutôt de l'établir dans le Sud, l'axe le plus peuplé. Pour minimiser les rivalités et l'influence politique et financière de Melbourne et de Sidney, on convient de ne pas établir la capitale dans l'une des capitales étatiques, mais dans un territoire fédéral indépendant, l'Australian Capital Territory (A.C.T.) (35).

Par ailleurs, afin d'amadouer l'Etat de la Nouvelle-Galles du Sud, réticent à se joindre à la fédération, les premiers ministres des colonies, réunis en conférence constitutionnelle en 1899, décident d'y situer le territoire de la capitale. Toutefois, pour éviter que la capitale de l'Etat réfractaire, déjà développée, ne freine la création d'une capitale nationale, la Constitution prévoyait que celle-ci devrait être située à plus de 100 milles de Sidney (36).

Des conflits avec le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud expliquent que deux commissions royales mettent près de dix ans à identifier et négocier un lieu propice à l'établissement de la capitale. La Nouvelle-Galles du Sud accepte de céder le site choisi en 1909, et le transfert effectif s'effectue en 1911. Afin de préserver l'emprise fédérale sur le territoire, une loi interdit la cession par l'Etat central du droit de propriété des terres qui y sont situées: ces terres ne peuvent qu'être louées (37). Le territoire est agrandi en 1915 par l'addition de Jarvis Bay, afin de doter la capitale d'un port de mer (38), et il couvre aujourd'hui une surface d'environ 2.400 km carrés (39).

Le site choisi avait été habité pendant des millénaires par la tribu des Ngulawal, largement décimée par l'arrivée des blancs (40). Il avait ensuite été occupé par les prisonniers que furent les premiers colons australiens, mais aucune ville ne s'y trouvait (41). Cela permit de faire de Canberra une ville entièrement planifiée. Sa construction commence en 1913, selon un plan adopté lors d'une compétition internationale, rejeté suite à la première

guerre mondiale, puis révisé en 1925. Le Parlement n'est déplacé de Melbourne à Canberra qu'en 1927. La création de la capitale envisagée par la constitution de 1901 aura donc nécessité plus de vingt-cinq ans.

L'Australie ne connaît pas non plus l'anomalie institutionnelle dont est victime Washington, car bien que la capitale soit située dans un territoire fédéral, sa population est directement représentée à la Chambre des représentants (deux membres sur 148) et au Sénat (deux sur 78) (42).

I.1.4. Lagos et Abuja

Bien qu'une communauté ait habité Lagos avant l'époque coloniale, la problématique du rôle de la capitale dans l'Etat fédéral trouve ses origines au Nigéria avec l'arrivée des Britanniques au 19^e siècle, lorsque des entreprises britanniques viennent s'y installer pour y faire le commerce de matières premières (43). Au cours des années 1850, la Couronne britannique tente d'obtenir la cession du territoire dans le but de contrer le commerce d'esclaves qui persistait et d'encourager un commerce dorénavant plus légitime. En réponse au refus du Roi Docemo de céder le territoire en 1861, les Anglais occupent Lagos et y fondent une colonie. Les colonies du Nigéria du Sud et du Nord sont fondées à la même époque.

La colonie de Lagos est incorporée à celle du Nigéria du Sud en 1906. La ville, dotée d'infrastructures relativement développées et accessible aussi bien de l'Europe que d'autres centres africains, devient la capitale de la nouvelle colonie ainsi créée. Pour les mêmes raisons, Lagos demeure la capitale de la colonie et du protectorat qui résulta de la réunion des colonies du Nigéria du Nord et du Sud en 1914 (44).

En 1953, une conférence constitutionnelle organisée sous l'égide du secrétaire d'Etat britannique aux colonies, examine le processus d'accession à l'indépendance. Le rôle de Lagos constitue l'une des pierres d'achoppement de la conférence. Les représentants nigériens ne pouvant s'entendre, c'est le gouvernement britannique qui décide que Lagos doit demeurer capitale, mais qu'elle doit être sise à l'extérieur du territoire des Etats que l'on se propose d'instituer. En 1954, le Nigéria opte donc pour un système fédéral, constitué de trois Etats et d'un territoire fédéral, celui de la capitale de Lagos. Lorsqu'en 1960 le Nigéria devient enfin indépendant, le statut de Lagos n'est pas remis en cause (45).

Le gouvernement civil en place depuis l'indépendance est remplacé en janvier 1966 par un gouvernement militaire. En mai 1966, celui-ci abolit le système fédéral et le remplace par une forme d'administration unitaire, plus conforme à la gestion centralisée d'un régime militaire (46). Le territoire fédéral de Lagos devient alors simplement la capitale de la nouvelle République du Nigéria. A la suite de violentes manifestations populaires, le système fédéral est rétabli à peine trois mois plus tard. Lagos retrouve dès lors son statut de territoire fédéral (47).

En réponse à la déclaration d'indépendance du Biafra en 1967, le gouvernement militaire décide de réaménager le pays en douze Etats (48). Au-delà de son but proclamé de rapprocher le pouvoir du peuple, la réforme vise en fait surtout à diviser le pays en petites entités incapables d'envisager une sécession ou même d'offrir une résistance efficace au contrôle de l'Etat central (49). Lagos devient alors l'un des douze Etats et l'administration du territoire qui relevait jusque là du gouvernement fédéral est transférée aux autorités étatiques (50). Le décret de 1967 qui crée ces douze Etats, modifie, par ailleurs, la Constitution, en y insérant une clause disposant que Lagos est le siège du gouvernement fédéral (51).

En février 1976, le pays est à nouveau redivisé en 19 entités. Les raisons évoquées sont à nouveau l'importance de rapprocher le gouvernement du peuple (on aurait dit promouvoir la démocratie s'il ne s'était agi d'un gouvernement militaire !), de défendre l'unité nationale, en constituant des entités politiques plus homogènes (52). C'est dans cette même optique que la création de sept nouveaux Etats s'accompagne d'une déclaration selon laquelle la capitale serait déplacée de Lagos à Abuja, au centre du pays (53).

Ce transfert était recommandé par une Commission d'enquête chargée d'étudier la question des multiples rôles joués par Lagos, la ville étant à la fois le centre industriel et économique principal du pays, la capitale de l'Etat de Lagos et la capitale fédérale du Nigéria. Le manque d'espace et les problèmes aigus d'urbanisme entravaient le développement de Lagos en tant que capitale nationale.

Par ailleurs, des conflits entre les gouvernements étatiques et fédéral nuisaient au développement rationnel de la ville (54). Tout en reconnaissant qu'une administration efficace et coopérative pourrait améliorer la situation, la Commission conclut que la superposition des compétences de plusieurs

paliers de gouvernement dans la même ville, ne pouvait qu'engendrer des conflits.

Mais c'est sous l'angle de l'harmonie interethnique que la relocalisation de la capitale était la plus importante. Le Nigéria a opté pour le fédéralisme en 1954, dans le but ostensible de respecter les spécificités de la myriade d'ethnies et de groupes linguistiques qui le constituent et de leur accorder une certaine autodétermination (55). Il importait donc que la capitale reflète vraiment la diversité culturelle du pays et résiste à la domination des groupes ethniques les plus puissants. Or, en 1975 la population de Lagos était évaluée Yoruba à 75%-80%, et la ville était manifestement dominée par la culture et les traditions Yoruba (56).

Dans le but de protéger l'unité nationale, la Commission conclut qu'il était *"non seulement nécessaire mais impératif"* que la capitale fédérale ne soit plus sous le contrôle d'une des entités fédérées. On revient donc à la notion d'un territoire fédéral, *"where every citizen of Nigeria can lay claim to every available right and privilege on equal footing with any other citizen"* (57). La Commission suggère d'ailleurs fortement que le nouveau territoire fédéral ne soit pas situé au sein des régions dominées par l'un des trois groupes ethniques les plus importants, soit les Yoruba, les Hausa/Fulani et les Igbo (58).

La Commission visite une quinzaine de capitales et anciennes capitales, notamment en Inde, en Australie et au Brésil (59). Elle conclut qu'il convient de déplacer la capitale fédérale de Lagos, géographiquement excentrique, vers le centre du pays, dans un lieu accessible à tous les Nigériens (60). Elle conclut qu'il serait avantageux de construire une nouvelle ville, entièrement planifiée pour répondre aux besoins physiques et symboliques d'une capitale fédérale.

Pour ce faire, elle recommande un site occupé par une population peu nombreuse, facile à réinstaller, et ne constituant pas une ethnie complète, puisqu'il lui semble inacceptable de retirer toute une ethnie de son territoire d'origine et de la replacer dans un environnement potentiellement hostile (61). La Commission n'explique toutefois pas la nécessité qu'elle constate de vider la future capitale de ses habitants originaux. L'on peut présumer qu'elle souhaitait "créer" un terrain vierge afin de pouvoir développer une ville "neuve", à la façon de Canberra ou de Brasilia. Le gouvernement n'a

repris cette suggestion que partiellement : il a accordé à la population le choix de quitter les lieux, en échange de compensation financière, ou de rester (62).

Treize ans plus tard, le transfert de la capitale n'est toujours pas terminé. En 1987, la population du territoire s'élevait à 25.000 personnes, bien en-deça des trois millions prévus par les projet de développement de la fin des années 70 (63). La première phase, comprenant la construction des édifices abritant le Parlement, le Palais présidentiel et la Cour suprême est terminée. Un système judiciaire a été créé dans le territoire (64). Toutefois, seuls quelques ministères y sont implantés (65), et les ambassades n'ont reçu la directive de quitter Lagos qu'à partir de 1989 (66). De l'aveu même de la Federal Capital Development Authority (67), l'absence d'infrastructures adéquates décourage la construction immobilière privée (68). En décembre 1991, le gouvernement a annoncé le transfert de plus de 240.000 fonctionnaires de Lagos à Abuja. Le manque de logement, de moyens de transport et d'équipements divers n'est toutefois pas résolu (69). Le programme de relocalisation de la population continue. Toutefois, aucune compensation n'a jusqu'ici été versée (70).

Par ailleurs, l'exemple du Nigéria permet de mettre en évidence le jeu de considérations secondaires d'ordre principalement économique, géographique ou stratégique qui interviennent dans la désignation d'une capitale. Ainsi, parmi les sites répondant aux critères établis par la Commission, Abuja a été retenue en raison des ressources économiques qu'offrait le territoire (disponibilité de terres, de sources d'eau et de matières premières afin d'assurer le développement rationnel d'un nouveau centre urbain), de son climat, ainsi que de sa localisation plus centrale, qui permettrait une intervention rapide des autorités fédérales lors d'éventuelles insurrections internes.

La question de représentation actuelle au gouvernement ne s'est pas posée jusqu'à aujourd'hui puisque les militaires sont au pouvoir et gouvernent par décret depuis la création du nouveau territoire fédéral. La Constitution de 1989 - adoptée en vue d'un retour au gouvernement civil, mais qui n'est toujours pas en vigueur - prévoit, par contre, que le territoire sera représenté par quatre membres à la première Chambre, et d'un sénateur à la seconde (71).

I.2. Evolution des structures administratives

La présence du siège du gouvernement dans la capitale d'un Etat unitaire peut occasionner certaines contraintes d'ordre urbanistique et de sécurité, mais ne réduit pas l'autonomie de l'administration municipale. Le statut de capitale ne désavantage normalement pas la ville qui en jouit. En fait, ce sont souvent les autres villes qui revendiquent une décentralisation des services et institutions afin de bénéficier des retombées de la présence de l'administration et d'institutions nationales (72).

La situation est fort différente pour une capitale fédérale, investie d'un rôle de représentation de toutes les entités fédérées - surtout si elle est située dans un territoire relevant de la compétence exclusive du pouvoir central. La discussion qui suit porte sur l'évolution des structures administratives des capitales fédérales en réponse au conflit qui oppose les intérêts de l'Etat fédéral, qui réserve un rôle unique à la capitale, à ceux de la population de cette ville, aux prises avec des problèmes urbains, qui, eux, n'ont souvent rien d'unique.

I.2.1. Washington D.C.

La population de Washington revendique une plus grande autonomie locale depuis la prise en charge de l'administration du district fédéral par le Congrès en 1802. Diverses formes de conseils municipaux élus se succèdent de 1802 à 1820, date à laquelle les résidents ont également pu élire leur maire. En 1871, le Congrès accorde au district une assemblée législative élue, mais révoque ce système trois ans plus tard en réponse à une crise budgétaire causée par d'ambitieuses initiatives d'aménagement urbain proposées par celle-ci (73). L'assemblée est alors remplacée par une commission administrative, nommée par le Président, le budget du district étant soumis à l'approbation du Congrès (74). La constitution de la commission est modifiée légèrement en 1878 (75). Cette forme d'administration subsiste pendant près de cent ans.

En 1973, le *District of Columbia Self-Government and Governmental Reorganization Act* ["Home Rule Act"] délègue pour la première fois l'autorité législative principale pour les affaires concernant le district à un maire et un conseil municipal élus (76). Le Congrès maintient cependant un droit de regard sur les actes législatifs du Conseil : il peut les amender, les rejeter ou

les annuler (77). La loi ne précise toutefois pas les hypothèses de mise en oeuvre de cette tutelle. Le contrôle ainsi institué est donc potentiellement fort large. En pratique, cependant, il semble qu'il n'ait pas été exercé de façon abusive. Ce système est toujours en place.

Dans son rapport recommandant à la Chambre des représentants l'adoption de la loi créant l'Etat de New Columbia, le Committee on the District of Columbia souligne qu'il est logique de soustraire à la responsabilité exclusive du Congrès l'administration d'un grand centre urbain.

"The business of the national seat of government is national policy for 200 million people in 50 states and international policy of a superpower in international affairs.

A compact seat of government allows Congress and the Executive to concentrate on national and international policy without being involved in the adjacent urban city of 253,000 households, or being responsible for local judges, or having a 30-day congressional review of local ordinances, or housing prisoners in the Federal prison system who have violated local, but not national laws.

Those responsibilities should be the responsibility of a state government not the Federal Government." (78)

Le débat reste toutefois largement théorique puisque, si la Constitution soumet le district à l'autorité fédérale, celui-ci n'en est pas moins administré par un conseil local élu. Contrairement aux discussions qui précédèrent la rétrocession d'une partie du territoire du district fédéral à la Virginie en 1846 (79), ou l'adoption du Home Rule Act de 1973, les arguments invoqués en faveur de la création de New Columbia ne portent guère sur l'inefficacité administrative du système, ou sur une ingérence indue du Congrès dans les affaires du Conseil municipal. Il est vraisemblable qu'en l'absence du problème du défaut de représentation votante de la population de Washington au Congrès, la question de l'autonomie locale ne se poserait pas, ou du moins, qu'elle n'irait pas jusqu'à une remise en cause du statut juridique du district.

Aujourd'hui donc, le District of Columbia est un territoire fédéral, relevant de la compétence du Congrès, lequel en délègue l'administration à un Conseil et un maire élus par les résidents. Le Congrès conserve un droit de regard - une tutelle en quelque sorte - sur cette administration. Cette forme d'administration déléguée fonctionne efficacement et n'est pas directement critiquée.

1.2.2. Ottawa

Déjà en 1915, un commissaire chargé d'étudier l'aménagement de la capitale suggère la création d'une "région de la capitale", mais l'éclatement de la première guerre mondiale laisse le projet sans suite. En 1924, le gouvernement fédéral remplace la C.E.O. par la Commission du district fédéral (C.D.F.), dotée du pouvoir d'acquérir des terres au Québec, afin d'étendre la capitale dans une partie de la province à prédominance francophone (80). La C.D.F. rachète, entre autres, les terres du parc de la Gatineau, lequel occupe aujourd'hui une superficie de plus de 1000 km carrés. Malgré son appellation, la C.D.F. ne gérait pas un territoire proprement fédéral. Les terres qu'elle achetait devenaient la propriété de la Couronne fédérale, mais étaient toujours sises dans les provinces de l'Ontario et du Québec (81).

La Commission de la Capitale nationale (C.C.N.) prend la relève de la C.D.F. en 1958 (82). Il ne s'agit toujours pas de créer un district fédéral à l'extérieur du territoire des provinces, mais plutôt de mettre sur pied une structure administrative chargée de développer l'aspect et le rôle de la capitale en collaboration avec les divers paliers administratifs municipaux, régionaux et provinciaux existant.

Vers la fin des années soixante, le rôle prépondérant de la C.C.N. s'estompe à l'avantage des administrations municipales. A la même époque, l'Ontario et le Québec instituent respectivement des organes administratifs régionaux qui possèdent des pouvoirs étendus sur les terres et les immeubles se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas la propriété du gouvernement fédéral. La C.C.N. se superpose donc aux gouvernements municipaux et régionaux, qui eux, dépendent de leur pouvoir provincial respectif. La C.C.N. n'exerce de compétences exclusives que sur les emplacements proprement fédéraux, tels le Parlement ou le Parc de la Gatineau. Il s'agit, en quelque sorte, d'une enclave administrative fédérale limitée. Ces sites fédéraux font toujours partie du territoire des provinces de Québec et de l'Ontario. A l'opposé du district de Columbia, ou même de l'enclave fédérale qui subsisterait à la suite de la création de l'Etat de New Columbia, les autorités fédérales n'exercent que des compétences administratives sur ces sites. Quoique la Couronne fédérale puisse être un propriétaire foncier, le territoire lui-même relève toujours de la compétence provinciale.

La C.C.N. remplit néanmoins d'importantes fonctions de coordination entre les diverses administrations oeuvrant dans la région de la capitale nationale. Elle a, par exemple, parrainé des projets interprovinciaux de transport et d'infrastructure, dans le but de promouvoir l'harmonie et l'efficacité dans la région. En contrepartie de la contribution financière fédérale pour ces projets, la C.C.N. "se réserve le droit d'approuver l'aspect esthétique des projets" (83).

La C.C.N. est une société d'Etat, dépendant de l'autorité fédérale et responsable devant le Parlement. Elle est constituée de commissaires provenant des dix provinces et des deux territoires canadiens, de deux membres représentant la ville d'Ottawa, d'un représentant de Hull, et d'au moins un représentant d'une municipalité ontarienne et d'une municipalité québécoise autres qu'Ottawa et Hull (84). La Commission tente ainsi de défendre les intérêts fédéraux, sans ignorer les réalités géographique, économique et sociale qui découlent du fait que la capitale est située sur un territoire qui chevauche deux provinces et dans une agglomération urbaine aux prises avec des problèmes communs à toutes les villes. Canberra optera graduellement pour une solution similaire.

1.2.3. Canberra

En 1957, le Parlement australien crée la National Capital Development Commission (N.C.D.C.) et lui confie le mandat de planifier la capitale et de répondre aux besoins matériels de l'administration fédérale (bureaux, services) (85). La commission tenait également à générer un sentiment national en érigeant des monuments historiques et symboliques (86).

Au cours des trente dernières années, la population de Canberra est passée de 39.000 habitants à un quart de million (87). Cette expansion démographique entraîne évidemment des problèmes de développement urbain, mieux gérés par des autorités locales que par une Commission fédérale dont la mission est de créer une capitale, et non d'administrer une ville. En réponse à un fort ressentiment au sein de la population de Canberra à l'encontre d'une administration fédérale peu intéressée par ses problèmes, le gouvernement fédéral a graduellement pris des mesures pour accroître l'autonomie locale de la capitale (88).

Depuis sa création, en 1911, le territoire de la capitale fédérale relevait entièrement du gouvernement central, assisté d'un conseil consultatif nommé. En 1974, le Parlement lui accorde une certaine autonomie en remplaçant ce conseil par une Assemblée législative élue. Enfin, en 1988, le gouvernement central abolit la National Capital Development Commission et transfère plusieurs de ses responsabilités et compétences à l'Assemblée législative du Territoire (89). Le Territoire de la capitale australienne devient ainsi l'une des entités fédérées. A l'exception de terrains réservés aux autorités nationales, toutes les terres sont également transférées à l'administration territoriale (90). Par la même loi, le Parlement australien crée la National Capital Planning Authority (N.C.P.A.), dont le but est de protéger et de promouvoir les intérêts fédéraux dans la ville (91). Le territoire est donc aujourd'hui administré conjointement par les gouvernements du Commonwealth et du territoire (92).

La loi de 1988 consacre officiellement la double personnalité de Canberra. On admet ainsi qu'il s'agit d'une ville comme les autres, aux prises avec des problèmes urbains mieux gérés par les autorités locales que fédérales, mais l'on tient à préserver son caractère distinct et symbolique de capitale. Dans un document expliquant ses origines et son rôle, la N.C.P.A. déclare que

"Canberra [...] is still the National Capital and all Australians therefore have an interest in what sort of city it is, what sorts of buildings and functions it should contain and what its future should be [...]. Following the granting of self-government to the ACT in 1989 with much of the responsibility for Canberra handed over to the people of Canberra and their Territory Government by the Commonwealth, it still remains important that the whole city should continue to be something of which the people of Australia can be proud. It is their city, too, not just the home town of Canberrans." (93)

La N.C.P.A. ressemble fort à la Commission de la Capitale nationale canadienne. Elle n'est pas responsable de l'administration des aspects urbains "ordinaires" de la capitale. Ses compétences se limitent aux aspects fédéraux de la ville. Un plan de développement pour la capitale élaboré en 1989, a été le sujet de vastes consultations populaires. L'un des objectifs de la N.C.P.A. est de résister aux pressions urbaines et de préserver de larges espaces verts autour de la ville. La N.C.P.A. devient également responsable de certaines "aires désignées" ayant un lien important avec le Commonwealth, tel les édifices parlementaires et les routes reliant les frontières du territoire fédéral au siège du gouvernement.

1.2.4. Lagos/Abuja

De 1869 à l'indépendance du Nigéria, divers organismes coloniaux se succèdent dans l'administration de Lagos (94). Dès 1919, la capitale est partiellement dirigée par un Conseil élu. En 1928, l'administration coloniale crée le Lagos Executive Development Board afin de planifier le développement de la ville (95). Ce n'est toutefois que dans les années '50 qu'est instituée une administration municipale à part entière. Le gouvernement de la métropole abolit ce système en 1953, à la suite d'allégations de corruption, mais il est rétabli l'année suivante. Le poste de maire est toutefois remplacé par un président ex officio du Conseil, le chef traditionnel de Lagos. Le Conseil est responsable de l'aménagement du territoire et de l'élaboration de services publics (96). Cette formule est maintenue après l'indépendance.

En 1967, lorsque Lagos devient l'un des douze Etats d'un Nigéria redessiné, son administration est assurée par le gouvernement de l'Etat de Lagos. Plusieurs conflits avec l'Etat central, qui tenait à intervenir dans certains aspects de l'administration de la capitale nationale, conduisent en 1976 à la reconstitution d'un territoire fédéral relevant des compétences du gouvernement national sur des terres appartenant précédemment à trois entités fédérées au centre du pays, à Abuja.

Les autorités militaires créent alors la Federal Capital Development Authority et lui confient la responsabilité de planifier la nouvelle capitale (97). Toutefois, jusqu'en 1981, le territoire est toujours administré par les gouvernements des trois Etats auxquels appartenaient les terres avant sa création (98).

Aujourd'hui, ce territoire est soumis au contrôle fédéral mais est administré par quatre gouvernements locaux ayant la responsabilité de développer les infrastructures, particulièrement dans le milieu rural. Ces gouvernements locaux sont partiellement subventionnés par le gouvernement central (99). Une Commission d'enquête sur les gouvernements locaux conclut en 1984 que l'administration d'Abuja était souvent entachée d'irrégularité : par exemple, les compétences des gouvernements locaux ne reposaient sur aucun texte législatif ou décret (100). En 1987, le Bureau Politique du gouvernement dépose un rapport sur le territoire fédéral dans lequel il reconnaît les difficultés administratives auxquelles font face et la ville et sa population et recommande que soit institué un poste de maire élu afin d'assurer une meilleure administration locale et de contrer le retour à des formes traditionnelles d'administration (101). La *Constitution civile de 1989* (102),

concrétisant cette recommandation, crée un poste de maire et partage l'administration courante du territoire entre le conseil municipal, pour la ville d'Abuja, et quatre gouvernements locaux pour l'ensemble du territoire. La responsabilité ultime pour le territoire incombe néanmoins à l'Assemblée nationale (103). Il s'agit donc d'une administration déléguée qui s'apparente à celle de Washington.

1.3. Le rôle de la capitale dans l'Etat fédéral

Le rôle de la capitale d'un Etat unitaire se limite à accueillir le siège du gouvernement, à contribuer au rayonnement international de l'Etat et à susciter la fierté nationale de la population. Un Etat fédéral, par contre, impose à sa capitale un mandat de promotion de l'unité nationale. La capitale fédérale devient alors investie d'une mission symbolique et psychologique, celle d'éveiller et de soutenir un sentiment d'appartenance à l'Etat central par les citoyens des diverses entités fédérées. L'importance de cette mission s'accroît avec la force des tendances centrifuges marquant la fédération. Ces tendances étant plus marquées au Canada et au Nigéria, il convient de commencer la présente section par l'examen du rôle qu'Ottawa et Abuja jouent dans leur fédération respective.

1.3.1. Ottawa

Alors que depuis le début du siècle le mandat principal des organes responsables de la capitale canadienne consistait à assurer l'aménagement du territoire, à partir des années '70 le gouvernement central tente de promouvoir la capitale fédérale comme symbole d'unité nationale. Le pays traverse alors une grave crise constitutionnelle marquée par le terrorisme nationaliste au Québec, et le gouvernement fédéral entreprend des démarches pour promouvoir le sentiment d'appartenance au Canada de la population québécoise en instaurant une politique de bilinguisme (104). La revalorisation de la capitale s'insère dans le même mouvement. En 1970, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme recommande de promouvoir la capitale nationale comme un symbole de partenariat entre deux communautés égales.

Au cours des années '70, des efforts considérables sont déployés pour attirer des francophones dans la fonction publique fédérale. Les institutions

fédérales à Ottawa se mettent à l'heure du bilinguisme et, lentement, le secteur privé suit, bien qu'il n'y soit pas contraint par la loi. L'utilisation des langues, sauf dans les institutions fédérales, relève de la compétence provinciale (105). La capitale nationale étant sise sur un territoire provincial, il était donc impossible d'imposer un bilinguisme généralisé.

La région de la capitale nationale n'est ainsi pas juridiquement bilingue. La Loi sur les langues officielles, proclamée en 1988, souligne l'engagement du gouvernement de promouvoir le caractère bilingue de la région de la capitale nationale, et stipule que tous les services offerts par l'administration fédérale au Canada doivent l'être en français et en anglais, mais elle ne crée toujours pas une région officiellement bilingue (106).

Jusqu'au milieu des années '80, la Commission de la capitale nationale (107) continue néanmoins de mettre davantage l'accent sur son rôle de gestionnaire des biens fédéraux dans la région que sur sa mission unificatrice. En 1985, à la suite d'une nouvelle crise constitutionnelle (108), la C.C.N. tient des audiences publiques à travers le pays sur l'avenir de la capitale et présente un plan d'orientation. La Commission reconnaît que les Canadiens s'identifient plus volontiers à leur capitale provinciale que nationale et que cette allégeance ne saurait être radicalement transformée dans un pays aussi vaste que le Canada (109). Elle reprend la notion de capitale fédérale comme symbole national et "lieu de rencontre" de tous les Canadiens.

En 1986, le cabinet fédéral confie un nouveau mandat à la C.C.N., mandat confirmé par le Parlement en 1988 (110). Tout en continuant d'exercer son rôle traditionnel de régisseur des biens fédéraux dans la région, la C.C.N. entreprend l'animation de la capitale, afin de mettre l'accent sur sa dimension nationale plutôt que régionale (111). Il n'est toujours pas question d'accorder un statut distinct à la région, mais de favoriser la promotion du fédéralisme.

Cette mission s'accomplit par l'entremise de programmes de sensibilisation au rôle de la capitale dans les écoles et auprès du grand public et de développement d'infrastructures culturelles. Face à une nouvelle crise constitutionnelle, à la reprise du discours indépendantiste au Québec, de même qu'à un durcissement de l'opinion canadienne-anglaise (112), la C.C.N. réitère sa volonté de faciliter la communication au sein de la fédération. Ainsi, l'on peut lire dans le dernier rapport annuel de la C.C.N. que

“L'une des principales fonctions de la capitale du Canada est de procurer aux Canadiens des occasions de se rencontrer et de dialoguer [...]. A un moment où se prendront bientôt des décisions qui forgeront l'avenir de notre pays, envisageons notre capitale, ce coin de terre que nous avons bâti ensemble, comme une source de réflexion, d'inspiration et de fierté.” (113)

Il est toutefois intéressant, sinon étonnant, de noter que le rôle et le statut de la capitale fédérale sont totalement absents des négociations institutionnelles actuelles (114). Cela ne signifie pas que le gouvernement fédéral abandonne l'idée d'une capitale bilingue et représentative des diversités culturelles canadiennes comme instrument d'unité, mais que, devant l'ampleur de la crise actuelle, le fédéralisme canadien ne peut être sauvegardé que par des réaménagements réels, et non plus par la simple élaboration de symboles d'unité.

1.3.2. Abuja

On se rappellera que de l'institution du fédéralisme au Nigéria en 1954, jusqu'à la prise du pouvoir par les militaires en 1966, Lagos est située dans un territoire relevant de la compétence fédérale. La transformation du territoire fédéral en l'un des douze Etats en 1967 réduit la perception de neutralité du siège du gouvernement central. Lagos est excentrique géographiquement, dominée par une population Yoruba, et est, de plus, à la fois le siège du gouvernement de l'Etat de Lagos et celui du gouvernement central, ce qui engendre des disputes d'ordre administratif et des perceptions de conflits d'intérêts.

En 1976, les militaires décident de réinstaurer un territoire fédéral, mais de placer celui-ci au centre du pays, dans une zone ethniquement neutre. En fait, par ce transfert de la capitale à Abuja, le Nigéria répond maintenant aux conditions d'impartialité dans le choix de la capitale fédérale qui avaient été identifiées dès leur création par les fédérations américaine, canadienne et australienne. Ce transfert se veut une réflexion et un véhicule du fédéralisme nigérian.

“It is needless for us to re-state the obvious - that we are just in the process of building a nation of the many “nations” which occupy the geographical area of land known as Nigeria. It is our belief that one way for forging the idea of unity of this nation is by building a Capital City which will belong to every

Nigerian, where every Nigerian will rest assured that he has an opportunity to live in parity with every other Nigerian, and where no Nigerian will be regarded either in law or on the facts as a 'Native Foreigner'." (115)

A l'instar des autres capitales, les efforts déployés initialement visent principalement l'aménagement du territoire. Les défis d'unité nationale auxquels fait face le Nigéria, l'amèneront peut-être finalement à imposer à un organe fédéral une mission de promotion active du sentiment d'appartenance à la fédération, comme l'a fait le gouvernement canadien à l'égard de la Commission de la Capitale nationale en 1988.

I.3.3. Washington D.C.

Personne aux Etats-Unis ne recommande de soustraire entièrement le siège du gouvernement central à l'autorité du Congrès. Tous s'entendent pour maintenir les grands symboles de l'Union, tels la Maison Blanche ou le Capitole, sous l'égide fédérale. Le débat porte plutôt sur l'étendue de ce territoire fédéral.

D'une part, même les partisans de la création de New Columbia reconnaissent l'importance de respecter le caractère particulier de Washington et admettent la nécessité de limiter l'autonomie du nouvel Etat afin de répondre à des impératifs nationaux. Le projet de Constitution de New Columbia, par exemple, prévoit le respect de certaines contraintes architecturales afin de préserver l'apparence monumentale du siège du gouvernement : on limite la hauteur des constructions, on reconnaît l'importance de maintenir de grands espaces verts (116).

Toutefois, cette reconnaissance du caractère national de la ville n'a rien de particulièrement fédéraliste. Ainsi, le projet de loi pour la création de New Columbia ne réserve pas de droit de regard direct au Congrès sur le développement de Washington, semblable à celui qui existe actuellement en vertu du Home Rule Act de 1973 (117). S'il était adopté dans sa forme actuelle, il est probable que le fait que le gouvernement fédéral contribuerait toujours pour une partie importante au budget de New Columbia (soit environ 15%) lui assurerait un levier dans ses négociations avec l'Etat. Néanmoins, dans la mesure où le respect du caractère unique d'un nouvel Etat entourant le siège du gouvernement ne dépendrait que de la bonne volonté de cet Etat, et des pressions indirectes liées à la négociation des budgets, il semble que

le projet de loi minimise le rôle de cette région dans l'équilibre fédéral.

D'autre part, les défenseurs du statu quo évoquent des principes fédéralistes afin de maintenir tout le district sous tutelle centrale. Ils parlent de la *"Nation's Capital, a city for all the people, the Capital of all this Nation"* (118) :

"given that it is the seat of government, it is basically an area that should belong to the people of the United States. There should be participation by the residents of the State of Texas in the establishment and continuation of this area". (119)

Aux Etats-Unis, où la guerre de sécession semble avoir réglé la question de l'unité nationale, il appert néanmoins que ce type de discours ne soit pas très fréquent. Comme le discours sur la démocratie, il constitue une arme rhétorique utile lorsque le débat se situe en réalité à un autre niveau (120). L'absence de tendances centrifuges aux Etats-Unis ne rend plus nécessaire la conception de la capitale comme instrument d'unité nationale.

En fin de compte, le district fédéral est le siège du gouvernement national et constitue l'un des symboles du patriotisme américain. Son rôle, aujourd'hui, se rapproche de celui des capitales des grands Etats unitaires.

1.3.4. Canberra

Contrairement au Canada, l'Australie était, du moins à son origine, une fédération largement homogène (121). Le fédéralisme était perçu comme une forme rationnelle de gestion : les colonies devaient s'unir pour minimiser le coût de certains services, comme la poste et l'immigration, pour assurer une défense plus efficace du territoire et pour éliminer les barrières tarifaires et commerciales. A l'instar du fédéralisme américain, et contrairement au fédéralismes canadien et nigérian, le fédéralisme australien est donc davantage une union de convenance qu'une façon de gérer une diversité culturelle et ethnique au sein d'une même nation (122). De plus, si l'unité nationale n'était pas acquise à la création de la fédération, elle a été cristallisée par des événements tels que la participation aux deux guerres mondiales et ne constitue plus une préoccupation majeure aujourd'hui (123).

Les organes administratifs fédéraux de Canberra soulignent qu'il est impératif que les citoyens se reconnaissent dans leur capitale; mais puisque l'Australie

ne souffre pas de problème d'unité nationale, la capitale n'est pas investie d'une mission unificatrice comme l'est Ottawa ou Abuja. Le mandat de la nouvelle National Capital Planning Authority (124) comporte une obligation d'encourager une meilleure connaissance de Canberra en tant que capitale nationale, par le biais de programmes d'éducation et d'information publique, mais non pas de promouvoir le fédéralisme ou l'unité nationale (125). A l'instar de Washington, Canberra ressemble davantage à la capitale d'un Etat unitaire : il s'agit d'une ville-monument propre à susciter la fierté, plutôt que l'unité, nationale.

Conclusions de la première partie

Malgré les divergences soulevées, l'examen du choix des capitales des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie et du Nigéria, de l'évolution de leur structure administrative, et du rôle qu'elles jouent au sein des quatre fédérations permet de tracer le profil d'une capitale fédérale, et des défis inhérents à sa mission.

Dans les quatre cas, les capitales sont situées dans une zone neutre, tant des points de vue économique qu'ethnique. La capitale d'un Etat fédéral se doit d'être représentative de toutes les entités fédérées, et doit, autant que possible, n'en privilégier aucune. C'est pour cette raison que trois des quatre capitales (Washington, Ottawa et Canberra) ont dès le départ été fondées dans des villes peu ou pas développées, et que le Nigéria a récemment décidé de suivre cet exemple en créant Abuja. Cela explique également que deux de ces capitales aient longtemps été situées dans des territoires relevant de la compétence exclusive fédérale (Canberra et Lagos), et que deux le soient aujourd'hui (Washington et Abuja). Au Canada, par contre, il semblait préférable d'asseoir, du moins en partie, la capitale sur le territoire québécois, afin d'y affirmer une présence fédérale, plutôt que de créer un territoire extra-provincial qui risquait fort de s'attirer l'indifférence d'une population généralement réfractaire à l'idée fédérale.

La constitution d'un territoire fédéral engendre cependant des conflits entre les intérêts propres à la population locale et ceux de la fédération. La capitale est une ville comme les autres, qui nécessite une gestion municipale régulière ainsi qu'une administration qui soit à l'écoute de ses habitants. Elle est néanmoins investie d'un rôle politique important de représentation et de promotion du fédéralisme.

Au Canada, on a assuré le respect de ces deux facettes d'Ottawa en ne lui imposant pas de statut juridique distinct par rapport aux autres agglomérations urbaines, mais en superposant à l'administration "ordinaire" un organe administratif fédéral dont le but est de gérer les aspects proprement fédéraux de la ville et de promouvoir l'unité nationale.

En Australie, où les tendances centrifuges sont presque inexistantes, on a récemment pu accroître l'autonomie de la capitale, en lui accordant le statut d'entité fédérée, sans craindre l'éclatement de la fédération. Dans ce cas, le pragmatisme administratif a primé sur la mission représentative au sein de l'Etat.

La situation étant presque entièrement inversée au Nigéria, le gouvernement a opté pour la création d'une capitale nouvelle, neutre et relevant exclusivement de l'autorité centrale. Une administration déléguée, semblable à celle de Washington assure la gestion municipale. La population étant appelée à augmenter de manière significative dans les prochaines années, il est envisageable qu'un jour Abuja ait à contrebalancer les intérêts nationaux avec les intérêts locaux. Contrairement au modèle australien, les tendances centrifuges sont sûrement beaucoup trop inhérentes à l'Etat nigérian pour que soit viable un retour au statut d'entité fédérée des années '60. Une délégation importante de fonctions et de compétences à un organe élu directement par la population pourrait être le véhicule de cet équilibre, dans la mesure où le pouvoir central n'abusera pas de son droit de regard.

Un tel équilibre semble atteint à Washington. La remise en cause du statut de district fédéral découle, nous l'avons vu, davantage d'une anomalie institutionnelle historique qui subsiste grâce au jeu partisan, que d'un constat d'inefficacité administrative. Mais quelle que soit l'issue de la tentative de créer l'Etat de New Columbia, il subsisterait une enclave fédérale à Washington, responsabilité exclusive du Congrès. Cela empêcherait que les grandes institutions nationales ne tombent sous une quelconque compétence étatique, un enjeu, somme toute, bien fédéral. Quoi qu'il en soit, dans la mesure où l'unité nationale n'est plus à l'ordre du jour aux Etats-Unis, le rôle de Washington se rapproche davantage de celui d'un Etat unitaire que de celui d'un Etat fédéral pluri-ethnique ou plurinational.

Enfin, l'exemple nigérian illustre l'importance de limiter la multiplicité des rôles imposés à la ville capitale : celui de métropole économique, de capitale d'une des entités fédérées et de capitale fédérale. Il démontre de plus que

le transfert d'une capitale, même s'il semble rationnel, engendre des problèmes d'envergure : il est difficile de dynamiser un centre urbain avant qu'il n'atteigne une masse critique de population, alors qu'il est difficile d'attirer une population vers une nouvelle ville dépourvue d'infrastructures urbaines et culturelles. Le désir de créer une capitale idéale totalement planifiée et développée pour remplir le rôle de capitale neutre, se heurte à un obstacle substantiel quand le lieu choisi n'est pas totalement inhabité. La décision d'un gouvernement militaire de déplacer une population afin de recréer un terrain vierge sur lequel construire un symbole d'unité nationale est difficilement concevable dans un pays où les traditions démocratiques sont mieux ancrées.

C'est à partir de ces réflexions que la deuxième partie du présent article examine le statut de Bruxelles ainsi que la mission qui lui est réservée au sein du nouvel Etat belge.

II. BRUXELLES-CAPITALE

II.1. Le choix de la capitale

L'article 126 de la *Constitution belge* dispose que "*La ville de Bruxelles est la capitale de la Belgique et le siège du gouvernement*". C'est sans controverse et à l'unanimité que le Constituant a adopté cette disposition en 1831 (126). La ville s'imposait par sa centralité géographique et parce que sa principale rivale, Anvers, était située trop près de la Hollande, dont le nouvel Etat venait de se libérer (127). A l'instar de l'expérience d'autres Etats unitaires, le choix de la capitale résultait donc d'un fait accompli.

Toute discussion sur Bruxelles commence par un débat sur son assise géographique. D'un point de vue juridique, la capitale désignée à l'article 126 est la commune de Bruxelles. Cependant, on constate que l'administration nationale est également implantée dans d'autres communes : la capitale effective de la Belgique est le territoire des dix-neuf communes de l'agglomération bruxelloise. Une tentative d'amender l'article 126 pour le rendre conforme à cette réalité a échoué en 1965 (128). Comme le souligne un auteur, cette initiative confondait la fixation de la capitale avec le régime de l'agglomération urbaine qui l'entoure (129). Nous avons vu qu'aucune des quatre capitales étudiées ne coïncide directement avec la région, le district

ou le territoire dans lequel elle est insérée. Le pouvoir national, qui a des intérêts à protéger dans la région entourant le siège de gouvernement, exerce alors des compétences sur un territoire plus étendu que celui de la capitale au sens strictement constitutionnel (130).

Les réformes institutionnelles de 1970 et de 1980 n'ont jamais remis en cause la localisation de la capitale belge. Puisque les réformes ne mettaient pas en avant un projet "pur et dur" de fédéralisation, la question de la capitale n'a pas fait l'objet d'un marchandage politique entre entités fédérées comme ce fut le cas pour Washington, Ottawa, Canberra et Abuja. Les compromis sur Bruxelles ne porteront pas sur son statut de capitale, mais sur la forme et le contenu de ce statut.

Les alternatives n'étaient de toute manière pas foison. La capitale était déjà en place, dynamique, centrale et jouant un rôle international important. Par ailleurs, elle constituait le seul territoire officiellement bilingue de la Belgique. On aurait pu imaginer accompagner la proclamation d'un Etat fédéral de la création d'une nouvelle capitale, sise sur la frontière linguistique (131). Mais la Belgique n'est pas le Nigéria. Il n'existe pas de vastes territoires quasi inhabités au coeur desquels on puisse créer un symbole d'unité nationale, et, l'Exécutif ne pouvant gouverner par décret militaire, l'idée de déloger une population déjà en place afin d'en implanter une qui soit plus représentative de la population belge est inconcevable.

Un tel scénario n'aurait d'ailleurs aucunement servi à cimenter un Etat unitaire qui se disloquait. Car d'une façon ou de l'autre, la question bruxelloise serait demeurée entière. A priori, le transfert de la capitale aurait pu plaire aux Flamands, déterminés à reconquérir Bruxelles, francisée graduellement depuis le dix-huitième siècle (132). Toutefois, l'importante majorité francophone de Bruxelles aurait vivement contesté la restitution de sa ville à la Flandre. De même, si Bruxelles avait été détrônée, les Wallons auraient perdu des alliés politiques forts en leurs compatriotes bruxellois francophones, et donc une certaine influence, entre autres, sur le développement de l'économie nationale. Puisque Bruxelles allait, d'une manière ou d'une autre, demeurer une source incontournable de dissension au sein de l'Etat, mieux valait en faire un symbole représentatif de celui-ci que de créer une nouvelle capitale en principe libre des contraintes géographiques et historiques de Bruxelles, mais qui n'aurait aucunement pu désarmer la querelle au sujet de celle-ci.

On aurait peut-être pu également tenter d'étendre le territoire de la capitale sur un territoire plus vaste qui eût englobé Bruxelles, ainsi que les Brabants wallons et flamands (133). Cette région aurait regroupé un nombre moins déséquilibré de Flamands et de francophones. Une telle proposition se serait toutefois certainement heurtée à l'opposition flamande puisqu'elle aurait imposé le bilinguisme à des communes néerlandophones, ainsi qu'à une certaine opposition wallonne, réticente à céder du territoire pour une cause nationale (134).

En fin de compte, si la Belgique est une nation "par défaut" (135), Bruxelles en est - en quelque sorte - la capitale par défaut. La problématique de la capitale belge au sein d'un Etat en mouvement ne tient pas à la localisation de la capitale, mais en son statut juridique et constitutionnel. La question n'est pas "où ?", mais "comment ?"

II.2. L'évolution du statut de Bruxelles

Comme ce fut le cas des quatre capitales fédérales étudiées en première partie, la capitale nationale constitue l'une des pierres d'achoppement du processus de fédéralisation. Les désaccords, toutefois, visent la formule à adopter, et non, comme mentionné précédemment, le choix de la ville capitale en tant que telle.

Lors des réformes de 1970, les Flamands préconisaient soit une capitale co-gérée par les deux principales communautés linguistiques, ou alors relevant toujours de l'autorité centrale (136). Les francophones bruxellois préféraient pour Bruxelles un statut identique à celui des autres régions, ce qui lui aurait assuré une assez grande autonomie locale. Les Wallons auraient pu se rallier à la notion de co-gestion avancée par les Flamands, mais ne l'ont pas fait, sans doute par solidarité avec les franco-bruxellois, alliés dont ils ne peuvent se départir dans un Etat où les francophones sont minoritaires (137).

Entretemps, les institutions de l'agglomération bruxelloise (138), créée en 1971 pour des raisons d'efficacité administrative, avaient cristallisé les mécanismes de protection linguistique et de représentation paritaire de la minorité flamande. Ces faits deviendront des acquis incontournables, comme la localisation de la capitale, avec lesquelles le législateur spécial devra ultérieurement composer lorsqu'il fixera le statut définitif de Bruxelles.

L'idée de transformer la région bruxelloise en un territoire strictement fédéral, à l'image du district de Washington, n'est guère plus invoquée après 1974 (139). Cependant, les Flamands ne se résignent, en quelque sorte, à l'architecture institutionnelle créée par l'adoption de l'article 107 quater qui a divisé la Belgique en trois régions, qu'au cours des années 1980. Le débat sur le statut de Bruxelles s'affine : l'on ne remet plus vraiment en cause l'existence d'une troisième région, mais l'on débat des compétences, qui devraient lui être attribuées (140). Car, contrairement à l'article 59bis qui attribue des compétences aux Communautés, l'article 107 quater reste silencieux au sujet des compétences régionales.

Il faudra attendre 1980 pour que se précisent les compétences des régions wallonne et flamande (141). La Loi spéciale de réformes institutionnelles de 1980 représentait la troisième tentative de donner effet à l'article 107 quater, couronnée de succès, entre autres parce qu'elle était la première à ne pas traiter de la région bruxelloise, sur laquelle le désaccord continuait de régner (142). En fait, en 1979, le Ministre néerlandophone des Réformes institutionnelles avait déclaré que la création d'une région bruxelloise ne signifiait pas que celle-ci devait être dotée des mêmes compétences que les deux autres régions (143). En 1986, une proposition d'amendement constitutionnel déposée par un représentant flamand à la Chambre soulignait qu'il convenait de réviser l'article 107 quater *"pour préciser que la région de Bruxelles-Capitale a des compétences spécifiques, qui ne sont pas comparables à celles de la région flamande et de la région wallonne"* (144).

En 1979, le Conseil d'Etat avait permis que soit différée la création des institutions régionales bruxelloises, dans la mesure où cette création interviendrait dans un "délai raisonnable" (145). Ce délai dura plus de huit ans, au cours desquels Bruxelles fut administrée "provisoirement" par un Comité ministériel, c'est-à-dire par le gouvernement central (146).

La Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, tente de ne faire perdre la face à personne en reconnaissant à Bruxelles-Capitale les mêmes compétences qu'aux autres Régions (147), mais en aménageant l'exercice de ces compétences de manière à la distinguer de celles-ci. C'est une région "à part entière" mais "pas comme les autres". Son appellation d'ailleurs souligne bien les deux réalités institutionnelles qui la marquent : il s'agit d'une Région, mais, dotée d'un rôle spécial au sein de l'Etat (148).

La première distinction consiste dans l'originalité de son pouvoir normatif. La Région, par son Conseil ou son exécutif, exerce ses compétences par "voie d'ordonnances", qui ont une valeur juridique équivalente à la loi, qu'elles peuvent d'ailleurs modifier, compléter, remplacer ou abroger, mais qui sont soumises à un contrôle de légalité auquel échappent les autres normes législatives régionales (149). Pour certains, l'effet de ce contrôle est symbolique : il ne vise qu'à assurer le caractère distinct de la Région de Bruxelles-Capitale (150). Pour d'autres, il constitue une réduction importante d'autonomie (151). Il s'agit là d'une tactique de double lecture, utilisée pour s'assurer l'appui d'acteurs politiques aux intérêts divergents, sinon contradictoires.

D'autres mécanismes de contrôle institutionnel uniques touchent plus directement le rôle de Bruxelles comme capitale nationale.

II.3. Les institutions relatives à la fonction de capitale de Bruxelles

Les articles 43 à 46 de la Loi spéciale prévoient des procédures visant à promouvoir, ou du moins, à protéger la vocation internationale et nationale de Bruxelles. Ces procédures visent à établir un équilibre entre les intérêts nationaux dans la capitale et le droit à l'autonomie que confère à Bruxelles-Capitale son statut de région (152). Elles réservent un droit d'intervention à l'Etat dans certains domaines qui, normalement, relèveraient de la compétence de la région, mais soumet cette intervention à de strictes modalités de concertation et certaines formes de contrôle juridictionnel.

Les articles 43 à 46 créent des mécanismes de la nature d'une tutelle (153). L'article 45 introduit une tutelle de suspension et d'annulation des ordonnances de la région. Le Conseil des ministres peut saisir le comité de coopération d'une norme contestée endéans les 60 jours de sa publication. Ce comité, prévu à l'article 43, est constitué paritairement. Il comprend un nombre égal de ministres et de membres de l'Exécutif régional, et un nombre égal de francophones et de néerlandophones. Il dispose d'un délai de 60 jours pour décider, par consensus, de l'annulation d'une ordonnance. Ce délai peut être renouvelé, mais alors la norme contestée ne peut être annulée que par le Sénat, à la double majorité.

L'article 46, quant à lui, crée une tutelle de substitution qui permet à l'exécutif national d'intervenir à la place de la Région si celle-ci omet d'adopter des mesures qui, de l'avis du Conseil des ministres, favoriseraient le rôle national

ou international de Bruxelles. Le comité de coopération est, dans ce cas, également saisi. S'il ne parvient pas à un consensus, le Conseil des ministres peut demander à la Chambre d'approuver, à la double majorité, les mesures envisagées. Cette deuxième approche est plus efficace et s'apparente à la théorie des pouvoirs concurrents (154). Si la solution est atteinte par consensus, le coût de la mise en oeuvre des mesures peut être partagé entre les deux paliers. Si, au contraire, la mesure est adoptée par la Chambre, les coûts qu'elle génère seront supportés par les seules autorités nationales.

Ces tutelles de suspension, d'annulation et de substitution ne peuvent toutefois s'exercer que dans deux buts : celui de "préserver" (art.45) ou de "développer" (art. 46) le rôle international ou la fonction de capitale de Bruxelles. De plus, elles ne peuvent viser que des ordonnances et des mesures relatives à trois domaines précis : l'urbanisation et l'aménagement du territoire, les transports et les travaux publics (155). Par ailleurs, l'intervention de l'exécutif national peut faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de compétences par le Conseil d'Etat. Un contrôle éventuel de la Cour d'arbitrage sur l'annulation d'une ordonnance par le Sénat est sujet de controverse (156). En somme, les conditions d'intervention de l'Etat central sont si strictes que certains jugent improbables que les contrôles institués par les articles 43 à 46 de la Loi spéciale soient utilisés (157).

Par ailleurs, il faut noter qu'en omettant d'adopter les mesures considérées essentielles à son rôle international et à ses fonctions de capitale nationale, la Région de Bruxelles-Capitale peut mettre en branle le processus de tutelle de substitution et, de ce fait, transférer indirectement à l'Etat central la responsabilité financière relative à l'exécution de ces mesures. De cette manière, la tutelle de substitution rétablit une relation plus traditionnelle entre l'Etat et sa capitale.

Bien que certains représentants politiques se soient offusqués de la possibilité d'intervention du pouvoir central dans les affaires de la Région de Bruxelles-Capitale (158), elle n'est en somme qu'une dérogation minimale, et sans doute nécessaire, au principe de l'autonomie régionale. D'ailleurs, puisqu'il s'agit d'une dérogation, elle appellera une interprétation restrictive (159).

Le système de contrôle introduit par les articles 43 à 46 de la Loi spéciale nécessite la coopération des francophones et des néerlandophones, au sein du Conseil des ministres paritaire, du comité de coopération et, le cas échéant, du Sénat et de la Chambre. L'intervention de l'Etat central se

conçoit alors mieux comme résultant d'un "conflit entre l'Etat tout entier et sa capitale", plutôt qu'une querelle entre Flamands et francophones (160). S'ils fonctionnaient bien, les mécanismes de tutelle pourraient, en fait, promouvoir une meilleure entente intercommunautaire.

La conclusion par la Région de Bruxelles-Capitale d'accords de coopération avec les autres entités fédérées pourraient également contribuer à une meilleure collaboration au sein de l'Etat composé (161). Mais, si la coopération est déjà bien engagée en ce qui a trait à l'installation des institutions européennes (162), il n'en va pas de même relativement aux institutions nationales. L'accord de coopération du 23 mars 1990 sur la construction et l'aménagement des locaux du Ministère des Affaires étrangères offre l'un des rares exemples de ce type d'action concertée (163).

Car, il faut souligner que si le rôle international de Bruxelles, que les mécanismes de tutelle et de coopération sont censés promouvoir et protéger, n'est pas défini, la présence de nombreuses institutions internationales, dont évidemment celles de la C.E.E., laissent croire que l'Etat belge souhaiterait intervenir si un acte ou une omission de la Région mettait en péril leur bon fonctionnement ou leur expansion, ou encore l'implantation de nouvelles organisations. Plus important toutefois, dans le présent contexte, est l'absence de définition -ou même de discussion- de la fonction de capitale que ces mécanismes doivent également garantir au sein du nouvel Etat belge. Sans trop l'examiner, on semble toujours concevoir cette fonction dans une optique d'Etat unitaire (164) : la capitale continuera d'accueillir les institutions nationales et assurera le rayonnement international du Royaume. Toutefois, aucune mission fédérale ne lui est clairement attribuée. Paradoxalement, évidemment, son statut n'a absolument rien de commun avec celui d'une capitale unitaire, puisqu'il s'agit d'une entité fédérée à part entière. Il existe donc une discordance marquée entre le statut de Bruxelles, le rôle qu'elle joue effectivement dans l'Etat composé belge et le rôle qui pourrait lui être dévolu.

II.4. Le rôle de la capitale nationale dans une Belgique quasifédérale

L'on a vu que les capitales fédérales revêtent un caractère symbolique qui les distinguent des capitales unitaires. Plus les forces centrifuges sont importantes dans la fédération, plus on tentera de les contrer en invoquant l'image d'unité et de représentation impartiale que peut transmettre la

capitale nationale. La cohésion nationale n'étant plus un problème aux Etats-Unis et en Australie, leur capitale respective ne cherche pas, contrairement à celles du Nigéria ou du Canada, à susciter un sentiment d'appartenance et, du moins, à minimiser les courants autonomistes. En Belgique, ces courants existent, mais le rôle officiellement réservé à Bruxelles rappelle davantage celui de Washington ou de Canberra, que celui d'Abuja ou d'Ottawa.

Aucun organe n'est investi de la mission de promouvoir l'unité nationale par l'entremise de Bruxelles. Tout au plus, l'accord de gouvernement de mai 1988 précisait-il que le statut de la Région de Bruxelles-Capitale devait

“être fondé sur le rôle important dévolu à Bruxelles en tant que capitale du pays, de lieu de rencontre et de capitale des communautés, en tant que centre européen et international.” (165)

L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale se préoccupe pour l'instant - et avec raison - de l'aménagement et des problèmes d'urbanisme dans la ville. Dans une brochure récente présentant des réalisations et projets de l'Exécutif, l'on trouve bien une référence à l'importance de développer une ville *“où l'on participe pleinement à une collectivité réconciliée avec elle-même”*, mais rien ne suggère que cette collectivité soit celle des Belges; elle est plutôt clairement celle des Bruxellois (166).

En fait, on cherche en vain dans les institutions bruxelloises une représentation de la Belgique toute entière, avec ses diverses entités fédérées (167). Ceci est d'autant plus vrai que la Région est la seule à élire ses représentants directement (168). Contrairement à la situation qui prévaut dans les deux autres Régions, il n'y a pas de dédoublement automatique des fonctions représentatives à la Région de Bruxelles-Capitale (169). Par conséquent, les institutions bruxelloises ne prévoient aucune participation extra-bruxelloise par opposition, par exemple, à la Constitution de la Commission de la Capitale nationale (170) qui doit regrouper des représentants de toutes les provinces et territoires du Canada. Le mandat de la C.C.N. est évidemment beaucoup plus restreint et strictement “fédéral” que celui de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. Néanmoins, cette absence des “autres Belges” dans la gestion de la capitale illustre bien l'ambiguïté qui marque le statut de Bruxelles-Capitale. Une quelconque participation des “autres” Belges serait perçue comme une atteinte à l'autonomie de Bruxelles en tant qu'entité fédérée, ce qui est assez normal. Par contre, cette emphase placée

sur son statut d'entité fédérée entrave son fonctionnement en tant que capitale d'un Etat fédéral.

La représentation de la réalité belge au sein de la capitale s'effectue d'une manière moins directe, mais, dans le contexte politique et social actuel, peut-être tout aussi efficace. En reproduisant dans les institutions bruxelloises les principes de protection de la minorité linguistique principale (francophone) inscrites dans le fonctionnement de l'Etat central, telles la parité linguistique (171) et la sonnette d'alarme (172), le législateur spécial a rallié les communautés autrement divisées. Bruxelles-Capitale est gérée par des -et pour les- Bruxellois, mais la constitution de ses organes et ses règles de fonctionnement peuvent servir de tremplin à une meilleure collaboration entre membres des deux communautés principales, et partant entre les régions. Comme le relève Philippe de Bruycker:

“l'autonomie de la Région de Bruxelles-Capitale et la collaboration des flamands et des francophones qui y habitent, peuvent avoir pour conséquences l'émergence de nouvelles relations interrégionales. L'apparition d'une troisième entité régionale au sein de laquelle flamands et francophones collaborent en tant que Bruxellois devrait en effet permettre de dépasser les clivages linguistiques et induire de nouveaux conflits dont la dimension essentielle ne serait plus une opposition communautaire entre Flamands et Wallons.” (173)

Néanmoins, cette contribution au dialogue fédéral souligne la confusion qui règne entre les deux modèles de fédéralisme dans lequel le constituant et le législateur spécial ont engagé la Belgique. Cette coopération entre francophones et néerlandophones reflète une logique bicommunautaire, alors que l'architecture constitutionnelle de l'Etat belge est multipolaire, puisqu'elle repose sur trois Régions et trois Communautés (174). Si les deux grandes communautés linguistiques participent au fonctionnement des institutions bruxelloises, les entités fédérées, elles, en sont écartées.

Par ailleurs, il convient de souligner certains pouvoirs conservés par l'Etat central, et qui pourront avoir un effet positif sur la fonction unificatrice de la capitale de l'Etat belge. En général, mis à part les mécanismes de tutelle déjà examinés, l'Etat central ne jouit pas, par rapport aux autres Régions, de compétences accrues dans la Région de Bruxelles-Capitale, sauf dans deux domaines : les grandes institutions culturelles et scientifiques nationales sises à Bruxelles et l'emploi des langues.

Maintenant que les matières bi-personnalisables sont prises en charge par la Commission communautaire commune (175), l'Etat central ne conserve ses compétences que dans les matières bi-culturelles à Bruxelles (176). Ceci résulte peut-être davantage d'un défaut de pouvoir transférer aux communautés la responsabilité d'institutions fort coûteuses, comme le Théâtre de la Monnaie, que d'un souci de préserver l'emprise de l'autorité centrale sur d'importants symboles nationaux. Néanmoins, ce défaut de communautarisation laisse au pouvoir national des compétences que le Parlement canadien a dû attribuer spécifiquement à la Commission de la Capitale nationale dans le but de promouvoir la cohésion nationale (177).

Potentiellement aussi important est le maintien de la compétence nationale sur l'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (178). La physionomie d'une ville peut en faire un symbole d'unité et de représentation. Si elle souhaitait instaurer une politique d'unité nationale dépassant le cadre institutionnel, l'autorité centrale pourrait, à l'instar des initiatives canadiennes à Ottawa, et par l'entremise d'accords de coopération, tenter de donner à Bruxelles un visage vraiment bilingue (et pourquoi pas trilingue ?) (179).

En somme, bien que ne l'ayant pas proclamé, l'Etat central conserve certaines compétences dans la région de Bruxelles-Capitale, qui lui permettront, le cas échéant, de suivre l'exemple d'autres Etats fédéraux qui voient en leur capitale un instrument de promotion d'unité nationale. Encore faudrait-il que cette promotion constitue l'un des objectifs du gouvernement national...

Conclusions de la deuxième partie

La Belgique suit une démarche originale vers le fédéralisme. Les leçons qu'elle peut tirer de l'expérience d'autres fédérations doivent être modulées par le fait qu'à l'inverse de la grande majorité d'entre elles, elle abandonne des structures unitaires pour se fédéraliser. Dans un tel cas, elle doit composer avec certains acquis, qu'elle ne saurait remettre en cause. La localisation de la capitale est de ceux-là.

Quant au statut de la capitale tel que conçu dans la Loi spéciale de 1989 relative aux institutions bruxelloises, il parvient à établir un équilibre assez efficace entre les intérêts nationaux et ceux d'une population importante, et

qui voit dans sa ville beaucoup plus qu'une capitale nationale. Par contraste à l'expérience des quatre capitales étudiées en première partie, plutôt que de rejeter la multiplicité des rôles que Bruxelles est appelée à jouer, une complexité institutionnelle parfois étourdissante tente de les harmoniser. Cette complexité engendre néanmoins une ambiguïté profonde entre le statut de Bruxelles-Capitale en tant qu'entité fédérée, et son rôle de capitale d'un Etat fédéral (180). La conséquence de la revendication de l'autonomie régionale minimise la mission unificatrice de la capitale. Mais la fédération est encore bien jeune, et le statut et le rôle de Bruxelles évolueront avec elle.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

1. Etats-Unis

BENTON, Wilbourn, ed., 1787 : *Drafting the United States Constitution*, volume II, A & M University Press, College Station, Texas, 1986

MATLACK, Carol, "A Fresh Lure for Conservative Donors", *National Journal*, 16 nov. 1991

McLAUGHLIN GREEN, Constance, Washington : *Village and Capital 1800-1878*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1962

MITCHELL, Broadus et PEARSON MITCHELL, Louise, *A Biography of the Constitution of the United States*, 2^e ed., Oxford University Press, N.Y., 1975

REMY, Richard, et al., *Government in the United States*, MacMillan Publ. Inc., N.Y., 1984

TAYLOR, Bette, D.C. *Statehood : a Brief Background Report*, Congressional Research Service, 87-609 GOV, Washington D.C., 1987

2. Nigéria

ADEJUYIGBE, Omolade, "Rationale and Effect of State Creation in Nigeria with Reference to the 19 States" in AKIYEMI, A.B. et al., eds, *Readings on Federalism*, Nigeria Institute of International Affairs, Lagos, 1979

ELIAS, T.O. *Nigeria : the Development of its Laws and Constitution*, British Commonwealth Series #14, Stevens & Sons, Londres, 1967

ISAWA ELAIGWU J., "The Military and State-building : Federal Relations in Nigeria's Military Federalism, 1966-76" in AKINYEMI, A.B. et al., eds, *Readings on Federalism*, Nigeria Institute of International Affairs, Lagos, 1979

UWECHUE, Ralph, ed., *Africa Today*, Africa Journal Ltd, Londres, 1981

VANDERLINDEN, Jacques, "L'Etat fédéral, Etat africain de l'an 2000 ? : Point de vue d'un juriste" in *Mélanges offerts à P.-F. Gonidec : L'Etat moderne : horizon 2000, Aspects externes et internes*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1985

3. Canada

BANTING, Keith et SIMEON, Richard, ed., *And No One Cheered : Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Methuen, Toronto, 1983

Dossier du Devoir, *Le Québec et le Lac Meech*, Guérin, Montréal, 1987

LINTEAU, Paul-André et al., *Histoire du Québec contemporain, Tome II : Le Québec depuis 1939*, Boréal, Montréal, 1989

REMILLARD, Gil, "Document sur le fédéralisme canadien" (1991) 7 R.F.D.C. 427

REMILLARD, Gil, *Le fédéralisme canadien, Tome II : Le Rapatriement de la Constitution, Québec-Amérique*, Montréal, 1985

SWINTON, Katherine et ROGERSON, Carol, eds, *Competing Constitutional Visions : The Meech Lake Accord*, Carswell, Toronto, 1988

TETU DE LABSADE, Françoise, *Le Québec, un pays, une culture*, Boréal, Montréal, 1990

4. Australie

AITKIN, Don & JINKS, Brian, *Australian Political Institutions*, Pitman, Carlton (Aust.) 1980

BARKER, Anthony, *When Was That ? Chronology of Australia*, John Furguson Publ., Sidney, 1988

CRISP, L.F., *Australian National Government*, 5^e ed., Longman Cheshire, Melbourne, 1983

SPATE, O.H.K., "Canberra", essai publié dans *The Australian Encyclopedia*, Grolier, Sidney, 1977

5. Belgique

De BRUYCKER, Philippe, *Bruxelles dans la réforme de l'Etat*, C.H. CRISP no.1230-31, 1989

De BRUYCKER, Philippe, "Les nouvelles institutions bruxelloises" in *La Région de Bruxelles-Capitale*

DELPÉREE, Francis (sous la direction de), *La Région de Bruxelles-Capitale*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, sous la direction de DELPÉREE, Francis, Bruylant, Bruxelles, 1989

voir, en autres:

- article de RIGAUX, Marie-Françoise, "Annales bruxelloises : décembre 1970 - janvier 1989"
- interventions de ALEN, André; De BRUYCKER, Philippe; et ERGEC, Rusen sur "Les Institutions"

ERGEC, Rusen, *Introduction au droit public : Tome I, Le système institutionnel*, Story Scientia, Bruxelles, 1990

GEHLEN, Stéphanie, "Bruxelles, région à part entière ? A propos de la révision de l'article 108ter de la Constitution" (1983) *A.P.T.* 200

MAROY, Pierre, "Le statut de Bruxelles et de son agglomération", (1972) *32 Ann. droit de Louvain*, 165

McRAE, Kenneth D., *Conflict and Compromise in Multilingual Societies : Belgium*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, Canada, 1986

UYTTENDAELE, Marc, "Bruxelles : Une ville-région au coeur des conflits linguistiques", Texte présenté à un Colloque sur le bilinguisme, Toronto, 9 nov. 1990

UYTTENDAELE, Marc, ed., A l'enseigne de la Belgique nouvelle, *Revue de l'Université de Bruxelles*, Bruxelles, 1989

UYTTENDAELE, Marc, *Le Fédéralisme inachevé : Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-89*, Bruylant, Bruxelles, 1991

Van ORSHOVEN, P., "Brussel Anno 1989 : Een derde gewest, een enige agglomeratie, drie gemeenschapscommissies en ... en vierde gemeenschap" (1989-90) 14 *Recht. Week.* 449

WITTE, Else et CREAYBECKX, Jan, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Labor, 1987

6. Divers

CHRISMES, S.B., *An Introduction to the Administrative History of Medieval England*, Oxford, Blackwell, 1966

LOT, Ferdinand, *La France des origines à la guerre de cent ans*, Paris, Gallimard, 1941

ROWAT, M., *The Government of Federal Capitals*, University of Toronto Press, Toronto, 1973

Documents

1. Etats-Unis

A Decade of Home Rule : the Challenge Continues, Report prepared by the offices of the Mayor of Washington and D.C.'s non-voting representative in Congress, Washington, 1985

Committee on the District of Columbia, *Report with minority and separate views on the New Columbia Admission Act*, 100^e Cong., no. 100-305, 17 septembre 1987

Markups before the Committee on the District of Columbia, House of Representatives, 100^e Cong., 1^{re} sess., 19, 20, 21, 28 mai et 2,3 juin 1987, no. 100-102

2. Canada

Commission de la Capitale nationale, *Une mission très particulière; l'histoire de la Commission et son rôle dans la planification et le développement de la Région de la Capitale nationale*, Ottawa, 1983

Commission de la capitale nationale, *Document de discussion sur la capitale nationale : le plan d'orientation de la capitale*, Ottawa, 1986

Commission de la Capitale nationale, *Document d'information #2 sur la Loi modifiant la Loi sur la capitale nationale*, Ottawa, juin 1988

Commission de la Capitale nationale, *La Capitale du Canada : On s'y retrouve, Revue de l'année 1990-91*, Ottawa, 1991

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Laurendeau-Dunton), *Tome V : La Capitale fédérale*, Rapport déposé à Ottawa, 1970

Gouvernement du Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, 1991

Gouvernement du Canada, *Histoire de l'évolution constitutionnelle du Canada*, Ottawa, 1991

3. Australie

Australian Overseas Information Service, *L'Australie en bref*, Canberra, 1989

National Capital Development Commission, *Annual Report 1959-60*, Canberra, 1960

National Capital Planning Authority, *Canberra : Australia's National Capital*, Canberra, 1991

National Capital Planning Authority, *Origins of NCPA*, Canberra, 1991

4. Nigéria

Federal Republic of Nigeria, *Report of the Political Bureau*, Federal Government Printer, Lagos, mars 1987

Federal Capital Development Authority, *Abuja : The Making of a New Capital for Nigeria*, 3^e ed., Abuja, 1988

5. Belgique

Doc. Parl., Chambre, 1964-65, 993/1

Doc. Parl., Sénat, 18 juin 1970, p. 2026

Doc. Parl., Sénat, 1979, 261/2

Doc. Parl., Sénat, 1979-80, 434/1

Doc. Parl., Ch. S.O. 1986-87, 957/1

Doc. Parl., Sénat, 1988-89, 514/1

Doc. Parl., Sénat, 1988-89, 514/2

Ministre-Président de l'Exécutif de la région de Bruxelles-Capitale, *Bruxelles-Capitale : Le nouveau visage*, Bruxelles, 1991

Législation

1. Etats-Unis

District of Columbia Delegate Act, P.L. 91-405 (1971)

H.R. 51 (100th Cong.) *New Columbia Admission Act*, 1987

S.863 (100th Cong.) *New Columbia Admission Act*, 1987

H.R. 51 (101th Cong.) *New Columbia Admission Act*, 1989

H.R. 2482 (102^d Cong.) et S. 2023 (102^d Cong.) *New Columbia Admission Act*, 1989

2. Canada

Loi sur la capitale nationale, S.C. 1958, c.37

Loi sur la Capitale nationale, S.R.C., 1985, c.N-4

Loi sur langues officielles, L.R.C., c.31, 4^e suppl.

Loi modifiant la loi sur la Capitale nationale, L.C., 1988, c.54

3. Australie

National Capital Development Commission Act, L.A. 1957, no. 42

Australian Capital Territory (Planning and Land Management) Act 1988, S.A. no. 108 of 1988

4. Nigéria

Constitution (Suspension and Modification), Decree no. 34, Laws of the Federal Republic of Nigeria, 1966

Constitution (Suspension and Modification), Decree no. 59, Laws of the Federal Republic of Nigeria, 1966

States (Creation and Transitional Provisions), Decree no. 14, Laws of the Federal Republic of Nigeria, 1967

Constitution of the Federal Republic of Nigeria, Schedule to *The Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Promulgation)*, Decree No.12, Official Gazette, Federal Republic of Nigeria, 1989

Federal Capital Territory, Abuja (Appeal form Area Court), Decree no. 42, Official Gazette, Federal Republic of Nigeria, 1989

5. Belgique

Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, 16 juillet 1966

Loi spéciale sur les Réformes institutionnelles, 8 août 1980

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, Mon. 14 jan.

Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, Mon. 17 jan. 1989

NOTES

1. D'autres exemples, seront mentionnés dans des contextes particuliers, mais ne font pas l'objet d'une analyse approfondie.
2. UYTTENDAELE, Marc, ed., *À l'enseignement de la Belgique nouvelle*, *Revue de l'Université de Bruxelles*, Bruxelles, 1989 [ci-après "À l'enseignement..."].
3. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Tome V : The Federal Capital*, Ottawa, 1970, [ci-après "Rapport

sur le bilinguisme”], p. 4; v. aussi : M. Rowat, *The Government of Federal Capitals*, University of Toronto Press, Toronto, 1973.

4. V. pour l'Angleterre CHRISMES, S.B., *An Introduction to the Administrative History of Medieval England*, Oxford, Blackwell, 1966, pp. 31 et 48 et pour la France LOT, Ferdinand, *La France des origines à la guerre de cent ans*, Paris, Gallimard, 1941, pp. 175 et s.
5. *Rapport sur le bilinguisme*, précité, note 3, pp. 4-5.
6. MADISON, James, “Federalist : no 43”, cité par BLILEY, Thomas Jr., dans *Markups before the Committee on the District of Columbia*, House of Representatives, 100^e Cong., 1^{re} sess., 19, 20, 21, 28 mai et 2-3 juin 1987, no.100-102, [ci-après “Markups”], p. 93; BENTON, Wilbourn, ed., 1787 : *Drafting the United States Constitution*, vol. II, A & M University Press, College Station, Texas, 1986, pp. 1551-54.
7. McLAUGHLIN GREEN, Constance, *Washington : Village and Capital 1800-1878*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1962, [ci-après “McLAUGHLIN GREEN”], p. 8.
8. 1 Stat. 130 (1790), cité dans TAYLOR, Bette, D.C. *Statehood : a Brief Background Report*, Congressional Research Service, 87-609 GOV, Washington D.C., 1987 [ci-après “TAYLOR”], p. 2. En 1846, le Congrès accède à la requête de rétrocession du territoire à la Virginie, exprimée par des citoyens frustrés du peu d'intérêt que leur porte le gouvernement central. La superficie du district est alors réduite aux 68 miles carrés qu'il occupe aujourd'hui : 9 Stat. 35 (1846); McLAUGHLIN GREEN, *ibid.*, pp. 173-74.
9. *Ibid.*, pp. 8-9.
10. *Ibid.*, p. 11. Jusqu'en 1802 les électeurs du district (c'est-à-dire les résidents masculins, blancs, et propriétaires fonciers et donc payeurs de taxes) participaient aux élections en votant au Maryland et en Virginie, lesquelles conservaient leurs compétences sur les biens et les personnes dans le territoire cédé pour la création du district fédéral : *ibid.*, p. 12; TAYLOR, précité, p. 2.
11. 16 Stat. 419 (1871); McLAUGHLIN GREEN, précité, note 7, pp. 335-38.
12. 18 Stat. 116 (1874).

13. 74 Stat. 1057 (1960), ratifié le 3 avril 1961, XXIII Amend.
14. MITCHELL, Broadus et PEARSON MITCHELL, Louise, *A Biography of the Constitution of the United States*, 2^e ed., Oxford University Press, N. Y., 1975, pp. 231 et s.
15. *District of Columbia Delegate Act*, P.L. 91-405 (1971).
16. A la fin de la période de sept ans prévue pour la ratification de l'amendement constitutionnel par trois-quarts des Etats, seulement seize des trente-huit Etats requis l'avaient ratifié; v. art. V, *Constitution des Etats-Unis d'Amérique*. Sur la procédure de ratification des amendements constitutionnels, v. TOINET, Marie-France, *Le système politique des Etats-Unis*, Presses universitaires de France, Paris, 1987, pp. 80-81; TAYLOR, précité, note 8, p. 5.
17. L'idée, en fait, n'est pas nouvelle. Le statut d'Etat est réclamé en vain par des résidents de Washington dès 1802, lorsque ceux-ci perdent la représentation démocratique dont ils jouissaient en votant au Maryland et en Virginie, et encore de 1818 à 1826 : McLAUGHLIN GREEN, précité, pp. 25 et 86-88.
18. Committee on the District of Columbia, *Report with Minority and Separate Views on the New Columbia Admission Act*, 100^e Cong., no. 100-305, 17 septembre 1987, [ci-après "Report 1987"], p. 14.
19. En 1987, un projet de loi est introduit à la Chambre des représentants par le délégué non-votant du district de Columbia, M. Walter Fauntroy, et transmis, selon la procédure régulière, à divers comités et sous-comités (H.R. 51 (100th Cong.) *New Columbia Admission Act*, 1987). Le projet, amendé, est recommandé à la Chambre des représentants par le House District of Columbia Committee en septembre 1987, mais n'est pas soumis à un vote avant la dissolution du Congrès. Il est également présenté au Sénat en 1987 et transmis au comité sur les affaires gouvernementales mais en reste à ce stade de la procédure (S.863 (100th Cong.) *New Columbia Admission Act*, 1987. Le projet, ré-introduit devant le Congrès suivant en janvier 1989 est également mort au feuilleton (H.R. 51 (101th Cong.) et H.R. 2482 (102d Cong.) respectivement. Réintroduit en mai 1991, il est présentement devant le Congrès, toujours dans sa forme de 1987 (H.R. 4718 (102d Cong.) et S. 2023 (102d Cong.). Il a été transmis au comité du Sénat sur les affaires gouvernementales le 22 novembre 1991 et au House Committee on the District of Columbia le 31 mars 1992 (Legi-State, *Report for the 102th Congress.*, à

jour au 27 avril 1992). Pour plus de détails sur la procédure d'adoption des lois fédérales au Etats-Unis, v. REMY, Richard, et al., *Government in the United States*, MacMillan Publ. Inc., N.Y., 1984, pp. 157-65).

20. Cette enclave correspond au "siège du gouvernement" tel que déjà défini dans le *Home Rule Act*, art. 2,4 et 16 : v. infra, section I.2.1.
21. art. 7 et 8 des diverses versions du projet de loi : v. supra, note 19.
22. Report 1987, précité, note 18, p. 17; TAYLOR, précité, note 8, pp. 6-7.
23. On souligne que les résidents du district versent plus d'un milliard \$U.S. au Trésor fédéral chaque année, soit plus que ne le font neuf des cinquante Etats et plus, per capita, que 49 de ceux-ci : TAYLOR, *ibid.*, p. 6.
24. *Ibid.*, p. 7.
25. *Ibid.*, p. 8.
26. Voir les rapports d'experts inclus dans les Markups. De longs débats sur la viabilité économique de New Columbia ont également conduit à des conclusions partagées, et souvent contradictoires : v. TAYLOR, précité, p. 6; Rep. Fauntroy, Markups, précité, p. 39; Rep. Biley, *ibid.*, p. 90 et Rep. Mazzoli, Report 1987, précité, note 18, p.51 et s.
27. Les débats en comité ont toutefois beaucoup porté sur la population carcérale et son haut taux de récidive à Washington D.C.. La teneur de ces observations, dans une discussion sur la représentation démocratique avait, selon moi, des fondements racistes. Le taux de criminalité ne devrait, me semble-t-il n'avoir aucune incidence sur le statut d'une capitale, ou sur les droits démocratiques de ses résidents. D'ailleurs, des associations conservatrices se sont lancées dans des campagnes anti-Etat et insistent dans leur documentation sur ce taux de criminalité, sur la condamnation du maire Marion Barry pour possession de crack et sur la probabilité que Jesse Jackson devienne sénateur du nouvel Etat. V. MATLACK, Carol, "A Fresh Lure for Conservative Donors", *National Journal*, 16 nov. 1991, p. 2807.
28. Selon la formule tranchante du sénateur Kennedy : "*Democracy is the issue, and statehood is the answer*", Report 1987, précité, note 18, p. 25.

29. Rep. Martin, Markups, précité, note 6, pp. 112-14.
30. Par exemple, Rep. Hamilton Fish, Report 1987, précité, note 18, p. 25.
31. A moins d'indications plus précises, les informations contenues dans la section I.1.2. sont tirées de : Commission de la Capitale nationale, Une mission très particulière : l'histoire de la Commission et son rôle dans la planification et le développement de la Région de la Capitale nationale, Ottawa, 1983; C.C.N., Document d'information #2 sur la Loi modifiant la Loi sur la capitale nationale, Ottawa, juin 1988; C.C.N. *Document de discussion sur la capitale nationale : le plan d'orientation de la capitale*, Ottawa, 1986 [ci-après, "Plan d'orientation"].
32. C.C.N., *Rapport annuel 1988*, Ottawa [ci-après "Rapport annuel 1988"], p. 22.
33. Loi sur la Capitale nationale, S.R.C., 1985, c. N-4, art. 15, tel que mod. par art. 6, Loi modifiant la loi sur la capitale nationale, L.C. 1988, c.54.
34. Pour les fonctions de la Commission, v. infra section I.2.2.
35. National Capital Planning Authority, Canberra : *Australia's National Capital*, Canberra, 1991, [ci-après "Canberra"], p. 3; National Capital Development Commission, *Annual Report 1959-60*, Canberra, [ci-après, "Annual Report 1959-60"], p. 5.
36. *Commonwealth of Australia Constitutional Act*, 63 & 64 Vict., ch. 12, art. 111 et 125.
37. Pour une période de 99 ans renouvelable. Cette disposition est toujours en vigueur, bien que les terres aient été transférées au territoire de la Capitale nationale en 1988 : v. infra, section I.2.3. et *Australian Capital Territory (Planning and Land Management) Act* 1988, S.A. no. 108 of 1988, art. 29(3).
38. BARKER, Anthony, *When Was That ? Chronology of Australia*, John Furguson Publ., Sidney, 1988 [ci-après "BARKER"].
39. Canberra, précité, note 35, p. 1.
40. Le dernier membre "pur" de cette tribu est décédé en 1987 : *ibid.*, p. 3.

41. Ibid., p. 3.
42. Australian Overseas Information Service, *L'Australie en bref*, Canberra, 1988, [ci-après "L'Australie en bref"], p. 15. Cette représentation est évidemment maintenue avec la transformation, en 1989, du territoire fédéral en entité fédérée : v. infra, section I.2.3.
43. Les informations contenues dans la présente section sont tirées de ELIAS, T.O. *Nigeria : The Development of its Laws and Constitution*, British Commonwealth Series #14, Stevens & Sons, Londres, 1967, [ci-après "ELIAS"], pp. 7-78 et UWECHUE, Ralph, ed., *Africa Today*, Africa Journal Ltd, Londres, 1981, [ci-après "Africa Today"], pp. 977-1000.
44. Federal Republic of Nigeria, *Report of the Committee on the Location of the Federal Capital*, Lagos, December 1975 [ci-après "Report 1975"], p. 10 et ELIAS, *ibid.*, pp. 7-21.
45. Ibid., pp. 41-42.
46. *Constitution (Suspension and Modification)*, Decree no. 34, Laws of the Federal (!) Republic of Nigeria, 1966.
47. *Constitution (Suspension and Modification)*, Decree no. 59, Laws of the Federal Republic of Nigeria, 1966, art. 1 et 2(c).
48. *States (Creation and Transitional Provisions)*, Decree no. 14, Laws of the Federal Republic of Nigeria, 1967, art. 1(2)(b).
49. ISAWA ELAIGWU J., "The Military and State-building : Federal Relations in Nigeria's Military Federalism, 1966-76" in AKINYEMI, A.B. et al., eds, *Readings on Federalism, Nigeria Institute of International Affairs*, Lagos, 1979, [ci-après "AKINEYIMI"], pp. 155-181, aux pp. 168-174.
50. *Africa Today*, précité, note 43, p. 998; *Report 1975*, précité, note 44, p. 10.
51. Précité, note 48, art 1(2).
52. ADEJUYIGBE, Omolade, "Rationale and Effect of State Creation in Nigeria with Reference to the 19 States" in AKIYEMI, précité, note 49, pp. 190-215, p. 191. La *Constitution de 1989*, qui reprend essentiellement les termes de

celle de 1979 et devrait servir de base au retour au gouvernement civil, prévoit la constitution de deux nouveaux Etats (*Constitution of the Federal Republic of Nigeria (Promulgation)*, Decree no. 12, art. 331, Official Gazette, 3 mai 1989). En août 1991, le gouvernement militaire, toujours au pouvoir, a largement dépassé cet objectif en augmentant à trente le nombre d'Etats. Les justifications officielles pour la resubdivision du pays, restent toujours les mêmes, soit de créer un fédéralisme plus stable et équilibré. L'annonce de la création de ces Etats a néanmoins encore une fois causé de violentes protestations ((1991) 28 *Africa Research Bulletin*, Political Series, p. 10231). Le territoire fédéral d'Abuja n'est pas affecté par cette restructuration du territoire national.

53. ADEJUYIGBE, *ibid.*, pp. 190-97.
54. Par exemple, le gouvernement fédéral ne se conformait pas toujours aux normes de construction et d'urbanisme établies par le gouvernement étatique, interdisait l'augmentation du tarif des transports en commun dans la capitale, sans nécessairement combler le manque à gagner du gouvernement de l'Etat, ou expropriait des terres dans la ville afin d'y construire des bureaux fédéraux, sans consultation préalable : Report 1975, précité, note 44, p. 32.
55. VANDERLINDEN, Jacques, "L'Etat fédéral, Etat africain de l'an 2000 ? : Point de vue d'un juriste" in *Mélanges offerts à P.-F. Gonidec : L'Etat moderne : horizon 2000, Aspects externes et internes*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1985, [ci-après "VANDERLINDEN"], pp.307-24, à la p. 308.
56. Report 1975, précité, note 44, p. 38.
57. *Ibid.*, p. 38.
58. *Ibid.*, p. 46.
59. *Ibid.*, p. 41 et VANDERLINDEN, précité, note 44, p. 320.
60. Report 1975, précité, note 56, pp. 13-21.
61. *Ibid.*, pp. 44-46.
62. Federal Capital Development Authority, Abuja : *The Making of a New Capital for Nigeria*, 3^e ed., Abuja, 1988, [ci-après "Abuja : The Making..."], p. 38.

63. (1987) 24 *Africa Research Bulletin*, Political Series, p. 8382B.
64. Abuja, *The Making...*, précité, note 64, p. 37, et, entre autres : *Federal Capital Territory, Abuja* (Appeal form Area Court), Decree no. 42, Official Gazette, Federal Republic of Nigeria, 1989.
65. Tel le ministère de l'industrie qui conserve, néanmoins, un bureau de liaison à Lagos : v. "Movement of Federal Ministry of Industries to Abuja", *Official Gazette*, Federal Republic of Nigeria, 19 nov. 1987, p. 1352.
66. (1987) 24 *Africa Research Bulletin*, Political Series, p. 8382B. Aucun transfert de ministères semble n'avoir été officiellement annoncé entre 1987 et décembre 1991.
67. V. infra, section I.2.4.
68. Abuja : *The Making...*, précité, note 64, p. 9.
69. *Le Soir* (Bruxelles), 13 décembre 1991, p. 16.
70. Abuja : *The Making...*, précité, note 64, p. 38.
71. Constitution 1989, précité, note 52, art. 314.
72. Par exemple, à la fin de 1991, le gouvernement français a décidé de décentraliser certains ministères et institutions nationales, ce qui pourrait entraîner le transfert de 30.000 emplois publics hors de Paris d'ici l'an 2000 : GROSRICHARD, François, "La relance de la décentralisation : l'ENA sera transférée à Strasbourg", *Le Monde*, 8 novembre 1991, pp. 1 et 31.
73. TAYLOR, précité, note 8, p. 3.
74. 18 Stat. 116 (1874).
75. 20 Stat. 102 (1878).
76. *District of Columbia Self-Government and Government Reorganization Act* [ci-après "Home Rule Act"], P.L. 93-198 (1973); v. aussi document produit conjointement par les bureaux du Maire de Washington et du représentant non-votant du district à la Chambre : *A Decade of Home Rule : the Challenge*

Continues, Washington, 1985.

77. Home Rule Act, *ibid.*, art. 601-604.
78. Report 1987, précité, note 18, p. 11.
79. V. discussion, *supra*, note 8.
80. Bien que, d'un point de vue strictement constitutionnel et juridique, la capitale du Canada est Ottawa, située en Ontario; v. art 16 de la *Loi Constitutionnelle de 1867* et Rapport sur le bilinguisme et le biculturalisme, précité, note 3, p.18.
81. La C.C.N. possède aujourd'hui 10% des terres dans la région, ce qui en fait le propriétaire foncier le plus important. V. Rapport annuel 1988, précité, note 32, p. 1.
82. *Loi sur la capitale nationale*, S.C. 1958, c.37, art. 10(1).
83. Rapport annuel 1988, précité, note 32, p. 49.
84. *Loi sur la capitale nationale*, précitée, note 82, art. 3(3).
85. *National Capital Development Commission Act*, L.A. 1957, no. 42.
86. Annual Report 1959-60, précité, note 35, pp. 5-6.
87. L'Australie en bref, précité, note 42, p. 11.
88. SPATE, O.H.K., "Canberra", essai publié dans *The Australian Encyclopedia*, Grolier, Sidney, 1977, pp. 461-2.
89. *Australian Capital Territory (Planning and Land Management) Act* 1988, L.A. numéro 108 de 1988.
90. *Ibid.*, art. 27.
91. *Ibid.*, art. 5 à 8.
92. Canberra, précité, note 35, p. 1.

93. National Capital Planning Authority, *Origins of NCPA*, Canberra, 1991, [ci-après "Origins of the NCPA"] pp. 3-4.
94. La présente section est principalement basée sur ELIAS, précité, note 43, pp.75 et s.
95. Rapport 1975, précité, note 44, p. 10.
96. ELIAS, précité, note 43, p. 77.
97. Décret no. 6, *Laws of the Federal Republic of Nigeria*, (1976).
98. Abuja : The Making..., précité, note 64, p. 36.
99. Ibid., pp. 36-37.
100. Committee on the Review of Local Government Administration in Nigeria (Dasuki Committee) cité in *Federal Republic of Nigeria, Report of the Political Bureau*, Federal Government Printer, Lagos, Mars 1987, p. 194.
101. Ibid., pp. 193-95.
102. Précité, note 52.
103. Ibid., art. 311-16.
104. Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Laurendeau-Dunton), 1965-70, Rapport déposé à Ottawa 1970; LINTEAU, Paul-André et al., *Histoire du Québec contemporain, Tome II : Le Québec depuis 1939*, Boréal, Montréal, 1989, pp. 600 et s.; Têtu de Labsade, Françoise, *Le Québec, un pays, une culture*, Boréal, Montréal, 1990, pp. 150-4.
105. Art. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
106. ¹ *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, c.31, 4^e Suppl., proclamée en vigueur en majeure partie le 15 sept. 1988, Préambule et art. 21-35.
107. V., supra, section I.2.2.

108. Au lendemain du ‘‘rapatriement’’ de la Constitution canadienne et de l’isolement du Québec qui s’en suivi : v. LINTEAU, précité, note 104, pp. 745 et s.; REMILLARD, Gil, *Le fédéralisme canadien, Tome II : Le Rapatriement de la Constitution, Québec-Amérique*, Montréal, 1985; BANTING, Keith et SIMEON, Richard, ed., *And No One Cheered : Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Methuen, Toronto, 1983; *Gouvernement du Canada, Histoire de l’évolution constitutionnelle du Canada*, Ottawa, 1991, pp. 12 et 13.
109. Plan d’orientation, précité, p. 2. Un sondage réalisé en 1986 démontre que seulement 60 % des Canadiens avaient visité leur capitale et uniquement 30% l’avaient fait au cours des cinq années précédentes : v. Rapport annuel 1988, précité, note 32, p. 8.
110. *Loi modifiant la Loi sur la capitale nationale*, L.C. 1988, c. 54.
111. Gouvernement du Canada, ‘‘Le gouvernement annonce des modifications au rôle de la C.C.N.’’, Communiqué de presse, 6 juin 1986, p. 2.
112. Pour une discussion de cette dernière crise, v. : SWINTON, Katherine et ROGERSON, Carol, eds, *Competing Constitutional Visions : The Meech Lake Accord*, Carswell, Toronto, 1988; *Dossier du Devoir, Le Québec et le Lac Meech*, Guérin, Montréal, 1987; REMILLARD, Gil, ‘‘Document sur le fédéralisme canadien’’ (1991) 7 R.F.D.C. 427, p. 432.
113. C.C.N., *La Capitale du Canada : On s’y retrouve*, *Revue de l’année 1990-91*, Ottawa, pp. 6 et 1.
114. V. Gouvernement du Canada, *Bâtir ensemble l’avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, 1991 (cet opuscule reprend les propositions émises par le gouvernement fédéral pour actualiser les principes du fédéralisme canadien).
115. Rapport 1975, précité, note 44, p. 55.
116. Rep. Fauntroy, Markups, précité, note 6, p. 154.
117. Précité, note 76.
118. Rep. Harris, *ibid.*, p. 148.

119. Rep. Combest, *ibid.*, p. 159.
120. V. discussion sur le projet de création de New Columbia, *supra*, section I.1.1.
121. CRISP, L.F., *Australian National Government*, 5^e ed., Longman Cheshire, Melbourne, 1983, p. 7.; AITKIN, Don & JINKS, Brian, *Australian Political Institutions*, Pitman, Carlton (Aust.) 1980, [ci-après “AITKIN”], p. 10.
122. Une immigration fort importante depuis une vingtaine d’années a remis en cause l’homogénéité australienne. Les immigrés sont toutefois suffisamment répartis sur le territoire pour ne pas créer, entre Etats, de tension constitutionnelle fondée sur des divergences culturelles; *Ibid.*, pp. 18-19.
123. *Ibid.*, p.220.
124. V. *supra*, section 1.2.3.
125. Origins of NCPA, précité, note 93, p. 1.
126. RIGAUX, Marie-Françoise, “Annales bruxelloises : décembre 1970 - janvier 1989”, in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Centre d’études constitutionnelles et administratives, sous la direction de DELPEREE, Francis, Bruylant, Bruxelles, 1989, p. 17 [ci-après, l’article sera identifié par “RIGAUX” et le recueil par “La Région de Bruxelles-Capitale”].
127. Rapport sur le bilinguisme, précité, note 3, p. 7.
128. Doc. Parl., Ch., 1964-65, 993/1.
129. MAROY, Pierre, “La statut de Bruxelles et de son agglomération”, (1972) *32 Ann. droit de Louvain*, 165, à la p. 168.
130. Potentiellement plus inquiétant que l’absence de correspondance entre les diverses conceptions du territoire qu’occupe Bruxelles, est l’immuabilité de ce territoire. Fixé originalement dans le cadre d’une politique linguistique (v. *Lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative*, 18 juillet 1966, Mon. bel., 2 août 1966, p. 7798), sa détermination est reprise dans la *Loi spéciale relative aux institutions bruxelloises* du 12 janvier 1989, Mon. bel., 14 jan. 1989, p. 667 [ci-après “Loi spéciale”], art. 2. L’opposition entre les Communautés flamande et française, rend très improbable une

expansion de Bruxelles, même si son rôle national ou international le requérait. V. UYTENDAELE, Marc, "Bruxelles : Une ville-région au coeur des conflits linguistiques", Texte présenté à un Colloque sur le bilinguisme, Toronto, 9 nov. 1990, [ci-après "Bruxelles, ville-région"], p. 6; V. aussi ERGEC, *Rusen, Introduction au droit public : Tome I, Le système institutionnel*, Story Scientia, Bruxelles, 1990, p. 88.

131. Un création de toute pièce à l'instar d'autres capitales fédérales et peut-être suivant le précédent belge de la genèse de Louvain-la-Neuve !
132. V. WITTE, Else et CRAEYBECKX, Jan, *La Belgique politique de 1830 à nos jours*, Labor, 1987, pp. 48 et s.; McREA, Kenneth D., *Conflict and Compromise in Multilingual Societies : Belgium*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, Canada, 1986, pp. 293 et s.
133. GORIELY, Georges, "Rapport introductif sur Bruxelles et le Fédéralisme" (1971) *Res publica* 397, p. 415.
134. Ibid., pp. 418-19.
135. UYTENDAELE, Marc, "L'idée de la Belgique : une nation par défaut", in *A l'enseigne...*, précité, note 2, p. 7.
136. V. position de la Volksunie dans *Doc. Parl.*, Sénat, 18 juin 1970, p. 2026; et De BRUYCKER, Philippe, *Bruxelles dans la réforme de l'Etat*, C.H. CRISP no. 1230-31, 1989 [ci-après "Bruxelles dans la réforme..."], p. 10.
137. Ibid., p. 10.
138. Sur l'historique de l'agglomération bruxelloise et son rôle précurseur de la Région de Bruxelles-Capitale, v. *ibid.*, pp 19 et s.
139. RIGAUX, précité, note 126, p. 42. Francis DELPEREE soutient que le concept d'un district fédéral en Belgique ne saurait être retenu parce que Bruxelles abrite 10% de la population belge alors que Washington ne comprend que trois millièmes de la population des Etats-Unis, et que si l'on peut "stériliser" politiquement une si petite proportion d'une population nationale, on ne peut le faire dans le premier cas ("Quelles institutions pour Bruxelles ?"), in KUMPS, A.M. et al., *L'avenir de Bruxelles : aspects économiques et institutionnels*, *Publ. Facultés universitaires St-Louis*,

Bruxelles, 1980, pp. 177-194, aux pp. 177-78). Cette remarque laconique mérite certaines précisions. La "stérilisation" dont fait état Delpérée peut être de deux ordres : l'un prive les résidents de Washington de représentation démocratique à l'échelle fédérale et l'autre restreint son autonomie locale. Le premier cas est une idiosyncratie américaine qui ne se répète dans aucun autre système fédéral et dont le maintien ne dépend pas du statut de la capitale (V. supra, s. I.1.1). Le second n'a rien à voir avec la proportion de la population totale victime d'un déficit d'autonomie locale : la population de Washington et de Bruxelles sont sensiblement les mêmes. Simplement, un Etat central n'est généralement pas bien équipé pour administrer une grande agglomération urbaine. Il pourrait toutefois déléguer cette administration (même si l'exemple de Canberra démontre que cela n'est pas nécessairement une solution viable à long terme). Il me semble que le rejet de la notion de territoire fédéral découle davantage de réticences psychologiques à créer une asymétrie institutionnelle qui - symboliquement du moins - prive un segment de la population d'une forme administrative réservée aux autres.

140. De BRUYCKER, Bruxelles dans la réforme..., précité, note 136, p. 11 et De BRUYCKER, Philippe, "Les nouvelles institutions bruxelloises" in *La Région de Bruxelles-Capitale*, précité, note 126, [ci-après "Les nouvelles institutions"], p. 105.
141. *Loi spéciale de réformes institutionnelles*, 8 août 1980, Mon. bel., 15 août 1980, p. 9434.
142. V. Projet de loi spéciale des Régions et Communautés, déposé le 1^{er} octobre 1979 (*Doc. Parl.*, Sénat, S.E., 1979, 261/1, p. 1) et projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, déposé le 21 mai 1980 (*Doc. Parl.*, Sénat, 1979-80, 434/1).
143. *Doc. Parl.*, Sénat, 1979, 261/2, p. 35.
144. *Doc. Parl.*, Ch. S.O. 1986-87, 957/1, p. 9.
145. *Doc. Parl.*, Sénat, 1979-80, 434/1, p. 3.
146. V. Arrêté royal du 20 juillet 1979 portant condition de la loi créant des institutions communautaires et régionales provinsoires, *Pasinomie*, 1979, p.814.

147. Art. 4 de *La Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions*, Mon. bel., 17 jan. 1989, adopte un mode de financement uniforme pour les trois régions.
148. ALEN, André, Intervention, in *La Région de Bruxelles-Capitale*, précité, note 126, p. 70.
149. Loi spéciale, précité, note 130, art. 4, 7 et 9; v. discussions à ce sujet dans De BRUYCKER, "Les nouvelles institutions...", précité, note 140, pp. 110-113; De BRUYCKER, *Bruxelles dans la réforme...*, précité, note 136, pp. 37 et 53; et UYTENDAELE, Marc, *Le Fédéralisme inachevé : Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-89*, Bruylant, Bruxelles, 1991, [ci-après "Le fédéralisme inachevé"] pp. 389-393.
150. De BRUYCKER, "Les nouvelles institutions", *ibid.*, p. 112.
151. Van ORSHOVEN, P., "Brussel Anno 1989 : Een derde gewest, een enige agglomeratie, drie gemeenschapscommissies en ... en vierde gemeenschap" (1989-90) 14 *Recht. Week.* 449, p. 458.
152. *Doc. Parl.*, Sénat, 1988-89, 514/1, p. 14.
153. Bien que le terme ait été rejeté par le gouvernement qui se défendait de souhaiter instaurer un système qui nierait aussi radicalement l'autonomie de la région : v. *Doc. Parl.*, Sénat, 1988-89, 514/1, p. 90. Pour une discussion plus détaillée des mécanismes décrits ici, v. De BRUYCKER, "Les nouvelles institutions...", précité, note 140, pp. 112-15; De BRUYCKER, *Bruxelles dans la réforme...*, précité, note 136, pp. 39-41; et ERGEC, Rusen, "Intervention", dans *La Région de Bruxelles-Capitale*, précité, note 126, [ci-après "ERGEC, Intervention"], pp. 78-79.
154. De BRUYCKER, *Bruxelles dans la réforme*, précité, note 136, p. 47
155. Van ORSHOVEN se demande jusqu'à quel point la Région pourrait protéger ses ordonnances de la tutelle nationale en les intitulant de manière à éviter ces trois domaines : en adoptant des normes sur "la rénovation urbaine", "la politique du sol" ou des "monuments et sites", précité, note 151, p. 458.
156. De BRUYCKER, *Bruxelles dans la réforme...*, précité, note 136, p. 40.

157. UYTTENDAELE, Bruxelles : une ville-région..., précité, note 130, p. 13.
158. On a tenté de supprimer les mécanismes de contrôle par l'exécutif national, sous prétexte qu'ils créent "ainsi une discrimination intolérable" de la Région par rapport aux autres : v. *Doc. Parl.*, Sénat, 1988-89, 514/2, p. 129.
159. ERGEC, "Intervention", précité, note 153, p. 79.
160. De BRUYCKER, "Les nouvelles institutions...", précité, note 140, p. 115.
161. V. art. 42 de la Loi spéciale, précitée, note 130, et l'art. 92 bis, par. 1^{er} de la Loi spéciale de réformes constitutionnelles du 8 août 1980, précitée, note 141, introduit par la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, *Mon. bel.* 13 août 1988, p. 11367. Pour une discussion sur la théorie et la pratique de ces accords de coopération, v. UYTTENDAELE, Marc et CONRAETS, Philippe, *Les accords de coopération*, (1991) C.H. du CRISP, no. 1325.
162. V., entre autres, le *Protocole d'accord du 9 mai 1989 entre la Région de Bruxelles-Capitale et l'Etat portant sur les bâtiments et la voirie dans le cadre de cette installation* : *Mon. bel.*, 17 août 1989, p. 14217; et *Accord de coopération du 9 mars 1990 relatif à la répartition et à la destination des biens immeubles* : *Mon. bel.*, 27 avril 1990, p. 8209.
163. *Mon. bel.*, 23 mai 1990, p. 10609.
164. A l'instar de Washington et de Canberra, V. *supra*, sections I.3.3 et I.3.4.
165. Cité dans GEHLEN, Stéphanie, "Bruxelles, région à part entière ? A propos de la révision de l'article 108 ter de la Constitution" (1983) *A.P.T.* 200, p. 203.
166. Ministre-Président de l'Exécutif de la région de Bruxelles-Capitale, *Bruxelles-Capitale : Le nouveau visage*, Bruxelles, 1991, p. 18.
167. UYTTENDAELE souligne que le dualisme qui marque les réformes institutionnelles depuis 1970 a totalement écarté les germanophones de la gestion de l'Etat central : Le fédéralisme inachevé, précité, note 149, p. 372. Cette observation trouve également application dans le cas de Bruxelles-Capitale.

168. Art. 10 de la Loi spéciale, précitée, note 130.
169. Quoique les représentants puissent cumuler un autre mandat (national ou communal) à leur mandat régional. 12(2) de la Loi spéciale pour le Conseil; 35(3) pour l'Exécutif et 41(5) pour les secrétaires d'Etat régionaux.
170. V., supra, Section I.2.2.
171. Quoique la parité à l'exécutif ne fasse pas l'unanimité, l'article 34 de la Loi spéciale pouvant donner lieu à des interprétations divergentes. V. UYTTENDAELE, "Bruxelles, ville-région...", précité, note 130, pp. 9-11.
172. Art. 31 de la Loi spéciale, précitée, note 130.
173. De BRUYCKER, "Intervention", in Région de Bruxelles-Capitale, précité, note 126, pp. 303-4.
174. V. UYTTENDAELE, Le fédéralisme inachevé, précité, note 149.
175. Art. 60 de la Loi spéciale, précité, note 149.
176. De BRUYCKER, Bruxelles dans la réforme..., précité, note 136, p. 27; RIGAUX, précité, note 126, p. 48.
177. Les institutions culturelles relevant normalement des compétences provinciales au Canada : v. art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
178. RIGAUX, précité, note 126, pp. 48-49.
179. Et je songe ici à l'allemand, et non pas à l'anglais!!
180. Sans compter l'ambiguïté qui résulte du fait que Bruxelles soit à la fois la capitale nationale, une entité fédérée et la capitale d'autres entités fédérées, soit de la Région et de la Communauté flamandes et de la Communauté française!!

DE PLAATS VAN DE REGIO'S IN DE BESLUITVORMING VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

Koen Coppenholle

Doctorandus, Assistent aan het
Instituut voor Europees Recht, KUL

Résumé

Le débat sur les régions dans la Communauté Européenne a pris de plus en plus d'importance ces derniers temps. Ceci est en grand partie dû à la confrontation de deux tendances : il y a d'une part une intégration toujours croissante au niveau communautaire, d'autre part on assiste à un mouvement de décentralisation dans les différents états-membres, ce qui aboutit généralement à la reconnaissance de l'identité propre de ces régions. Ces tendances ne manquent cependant pas d'évoquer certaines questions : comment faut-il fixer le rapport entre les régions et la Communauté Européenne ? Ces régions reçoivent-elles une place dans le cadre institutionnel de la Communauté Européenne ? Les états nationaux disparaissent-ils en tant que entités composantes de la Communauté ?

La réponse que donne ce texte à ces différentes questions est la suivante : l'importance croissante des régions doit également être reconnue par et dans la Communauté mais il n'entre pas dans les intentions de la Communauté de voir ces régions comme des remplaçants des états nationaux. Au sein de chaque état-membre il faut réaliser une concertation suffisante avec les régions pour garantir une implication optimale dans la politique communautaire.

Een interessant vertrekpunt voor een aantal losse ideeën over het belang van de regio's in de Europese Gemeenschap is de uitspraak van Denis de Rougemont : *"Omdat ze te klein zijn, moeten de Staten federeren op Europees niveau, omdat ze te groot zijn moeten ze intern federaliseren"* (1).

(1) de Rougemont, D., *Lettre ouverte aux Européens*, Paris, Albin Michel, 1970, 213 p.

Meteen staan we ook voor twee gegevens : de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap integreren zich in een groter geheel door de vrijwillige overdracht van soevereiniteit aan een supranationaal orgaan maar zien tegelijkertijd de noodzaak in tot erkenning van de eigenheid en het belang van autonome bevolkingsgroepen. Dit plaatst wel een integratieve tendens tegenover een decentraliserende beweging maar verhindert daarom niet het harmonieus samengaan van beide. Om het anders uit te drukken : hoe zullen de regio's zich profileren binnen de Europese Gemeenschap ? Zullen ze dit doen door het ondermijnen van de nationale staat of blijft die nationale staat de noodzakelijke tussenstap ?

Het EEG-Verdrag is gesloten tussen de Lid-Staten en erkent ook alleen Lid-Staten. Steeds vaker echter komt ook een derde component naar voor : de regio's eisen hun plaats op in de Europese structuur. De regionale participatie kan echter twee kanten uit : ofwel krijgen de regio's een grotere rol toebedeeld in het communautair besluitvormingsproces met een vertegenwoordiging in de Raad, zonder de nationale staat en dan evolueert Europa naar het Europa van de regio's. Ofwel blijven de Lid-Staten de enige samenstellende entiteiten van de Gemeenschap en wordt de regionale deelname aan de supranationale besluitvorming door elke Lid-Staat als een aangelegenheid van internrechtelijke organisatie beschouwd.

Twee opmerkingen moeten het juiste referentiekader scheppen. Ten eerste moet duidelijk worden gemaakt dat de regio's en regionalisatie binnen Europa gepaard gaan met de decentralisatietendens in verschillende Lid-Staten. Het begrip decentralisatie moet hier in ruime zin worden gedefinieerd: de graad van politieke legitimiteit en bestuursautonomie van de regio's verschilt van Lid-Staat tot Lid-Staat. Sommige Lid-Staten, zoals Spanje, brachten een zekere decentralisatie tot stand. Een tweede groep streeft naar een federale structuur door het laten spelen van centrifugale krachten of vertoont reeds langer de basistrekken van een typisch federaal systeem. Deze verschillende staatsvormen wijzen echter telkens op het belang van de regio's als aandachtspunt. Het lijkt nuttig in deze context te vermelden dat zelfs het typevoorbeeld van de jacobijnse staat, Groot-Brittannië, één van de drijfveren is geweest voor een communautair regionaal beleid (2).

-
- (2) Het is opvallend dat het regionaal beleid van de Gemeenschap zich sterk profileerde vanaf de Toetredingsakte van 22 januari 1972. Zie bv. Protocol nr. 30 over Ierland waar het wegwerken van economische verschillen tussen de regio's wordt bepleit.

Eerlijkheidshalve moet daar wel worden aan toegevoegd dat ook budgettaire redenen daarin meespeelden. Toch is dit meteen het levende bewijs dat de Europese Gemeenschap haar regionaal beleid niet wil beperken tot politiek gelegitimeerde entiteiten maar wil toespitsen op territoria die economisch, cultureel, linguïstisch een zekere eigenheid vertonen.

Dit leidt tot een tweede opmerking : het regionaal beleid van de Europese Gemeenschap is gegroeid vanuit een bezorgdheid een correctie aan te brengen op de nadelen van een sterk integratief beleid gesteund op een aantal gemeenschappelijke beleidsstructuren (3). De Gemeenschap had nooit de bedoeling haar betrekkingen met nationale staten te laten vervagen door een in de plaats treden van de regio's. De Gemeenschap legde zich daarentegen toe op de coördinatie van nationale maatregelen en vervulde een belangrijke rol in de promotie van regio's. De communautaire politiek inzake de regio's kreeg pas vanaf 1975 echt gestalte, hoewel reeds talrijke documenten en rapporten over een regionale politiek door de Commissie en het Europees Parlement waren voorbereid. De concretisering van het regionaal beleid gebeurde door de oprichting van het Regionaal Ontwikkelingsfonds, de Europese Investeringsbank en het Europees Sociaal Fonds. De regionale politiek vertoonde een hoofdzakelijk financieel ondersteunend karakter waarbij de Lid-Staten nog een vrij grote rol speelden. Pas in het begin van de jaren tachtig groeide de idee over te schakelen naar een echte communautaire regionale politiek waarbij de financiële steun zou gepaard gaan met een echt beleid vanuit de Gemeenschap (4). De ruime definitie van het begrip regio laat de Gemeenschap toe haar beleid zowel te richten op politieke als administratieve regio's. Op die manier concentreert de Gemeenschap zich ook op regio's die op het grensgebied tussen twee Lid-Staten liggen. Zo keurde de Commissie onlangs twee programma's goed voor de Belgisch-Nederlandse grensstreek met de bedoeling de samenwerking te bevorderen inzake het opstarten van communicatie- en informatienetwerken, transport, toerisme, milieu, overdracht van technologie en technologische bijstand (5). Het lijkt waarschijnlijk dat in de toekomst meer aandacht zal worden besteed aan deze interregionale samenwerking over staatsgrenzen

-
- (3) Resolutie van het Europees Parlement over het regionaal beleid van de Gemeenschap en de rol van de regio's, *PB C* 326, 289 (19 december 1988).
- (4) Keating, M., Jones, B., *Regions in the European Community*, Oxford, Clarendon Press, 1985, p. 20.
- (5) *Agence Europe*, 13 december 1991, 12.

heen. Saar-Lorraine-Luxemburg, Aken-Luik-Maastricht en Pas-de-Calais-Vlaanderen zijn voorbeelden van Euroregio's (6).

Vanwaar dan de idee over de "crisis van de nation state" (7), het wegdeemsteren van de nationale staten ten voordele van regionale entiteiten? Daar speelt de intern constitutionele ontwikkeling in sommige Lid-Staten een vooraanstaande rol. De Lid-Staten hebben soevereiniteit afgestaan aan een supranationaal orgaan, op zich reeds een revolutionair feit in de geschiedenis van het internationaal recht (8). Het is geen geheim meer dat de Europese Gemeenschap, hoewel alleen drager van toegewezen bevoegdheden, toch haar invloedssfeer via het gebruik van impliciete bevoegdheden of een beroep op artikel 235 EEG-Verdrag heeft uitgebreid tot domeinen zoals cultuur en onderwijs. De intergouvernementele conferentie van december 1991 heeft nu zelfs voor een expliciete rechtsgrondslag in het verdrag gezorgd. Daarnaast echter heeft er in bepaalde Lid-Staten een interne bevoegdheidsoverdracht plaatsgevonden naar kleinere entiteiten toe. Deze 'afgestoten' bevoegdheden betreffen veelal culturele, persoonsgebonden en soms ook wel economische aangelegenheden. Nu is ook reeds vermeld dat de Europese Gemeenschap alleen Lid-Staten erkent. Het knelpunt komt hierdoor duidelijk naar voor: de regio's in een (quasi-) federale staat zien hun bevoegdheden ingeperkt door een besluitvorming op supranationaal niveau die hen verplicht tot uitvoering maar uitsluit van inspraak bij de totstandkoming.

-
- (6) Zie redevoering van de Belgische Eerste Minister W. Martens op de Regional-konferenz "*Die Regionen im künftigen Europa*" georganiseerd door de Hanss-Seidel-Stiftung en de Coudenberg Groep te Brussel op 2 oktober 1991.
 - (7) Wuyts, H.J., "Het Europa der Regio's", *T.B.P.*, 1990, 621 (met verwijzing naar Meny, Y., "Crisis, régions et modernisation de l'Etat", in *Pouvoirs*, 1981, 19).
 - (8) De supranationale samenwerking in de Europese Gemeenschap onderscheidt zich van de louter intergouvernementele door een soevereiniteitsoverdracht naar gemeenschapsinstellingen toe die wetgeving uitvaardigen die in de rechtsorde van de Lid-Staten ingrijpen (zie arresten van het Hof van Justitie in zaak 26/62, Van Gend en Loos v/ Nederlandse Administratie der Belastingen, 5 februari 1963, *Jur.*, 1963, 1 en zaak 6/64, Costa v/ ENEL, 15 juli 1964, *Jur.*, 1964, 1199).

De idee van het Europa van de regio's als reactie tegen het Europa van de Lid-Staten is dan ook gegroeid vanuit de regio's zelf. Een Conferentie van Staatshoofden en Ministers Presidenten van de Europese Regio's kwam voor het eerst bijeen in München in 1989 maar was reeds een uitloper van de Raad van Europese regio's (9) in 1985 opgericht in Louvain-la-Neuve in het kader van interregionale samenwerkingsverbanden. In die Raad zaten zowel leden van de Europese Gemeenschap als van de Raad van Europa (10). De volgende bijeenkomsten in Brussel en Trente benadrukten de nood aan een grotere participatie in het communautair besluitvormingsproces en stelde een drie sporen federalisme voor : Gemeenschap - Lid-Staten - regio's. De bezorgdheid van de regio's is begrijpelijk en gerechtvaardigd en vestigt de aandacht op het belang van een harmonisch samengaan tussen een integratief model en een decentralisatie op lager niveau. Europa moet zich inleven in een structuur van een steeds grotere interdependentie van bevoegde overheden op alle niveau's, zowel materieel als geografisch (11).

De participatie van de regio's moet gestimuleerd en aanvaard worden door de Europese Gemeenschap maar de realisatie behoort tot het interne beleid van elke Lid-Staat. Vertrekkend vanuit de idee dat iedere staat vrij is zijn intern constitutionele structuur te omschrijven (12) behoort ook de vormgeving van de derde component in de Gemeenschap - Lid-Staat - regio verhouding tot de interne bevoegdheid van de Lid-Staat. Elke Lid-Staat beslist voor zich of, in welke mate en hoe een regionale entiteit zal deelnemen aan het communautair besluitvormingsproces met slechts één ultieme grens : de Gemeenschap erkent alleen de Lid-Staat als beslissingsnemer. Die interne beleidsbevoegdheid kan verschillende vormen aannemen. In ieder geval zal een overlegprocedure tussen de centrale staat en de deelstaten een wezenlijk bestanddeel moeten uitmaken. Inspraak van de regio's in de standpuntbepaling van de nationale vertegenwoordiger in de Raad is essentieel. In

-
- (9) Niet te verwarren met het Comité van de Regio's dat door het nieuwe Unieverdrag werd opgericht (artikelen 198a tot 198c).
- (10) Het eisenpakket van de Raad van Europese Regio's is echter overwegend tot de Europese Gemeenschap gericht. Zie Wuyts, H., "Europa en de regio's", *T.B.P.*, 1990, 621.
- (11) Burrows, B., Denton, G., Edwards, G., *Federal Solutions to European Issues*, Mac Millan, London, 1978, 47.
- (12) Petersen, U., "Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa", *Die öffentliche Verwaltung*, 1991, 278.

België wordt dit forum gecreëerd in de Interministeriële Conferentie voor Buitenlandse Zaken, opgericht in het kader van het Overlegcomité. In Duitsland zetelt een Landesbeobachter naast de nationale vertegenwoordiger en krijgen de deelstaten een stem in de federale besluitvorming via de Bundesrat. In de Raad van de Europese Gemeenschappen zelf moet op dit ogenblik nog steeds een nationale Minister zetelen en stemmen. Artikel 146 EEG-Verdrag, zoals vervangen door artikel 2 van het Fusieverdrag, bepaalt: *“De Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten. Iedere regering vaardigt één van haar leden af.”* Dit belet sommige staten niet een delegatie naar de Raad te sturen. Net zoals de Duitse Landesbeobachter mee aanzit wordt België in de Raden Toerisme, Cultuur en Onderwijs vertegenwoordigd door de drie gemeenschapsministers die samen met de nationale staatssecretaris voor Europese Zaken zetelen (13). In termen van de huidige verdragstekst mag alleen de nationale Minister stemmen, indien dit niet kan, moet de Lid-Staat aan een andere Lid-Staat volmacht geven. De formulering van artikel 146 in het nieuwe Unieverdrag (14) zou sommigen ertoe kunnen brengen te stellen dat elke regio nu zijn eigen Minister kan afvaardigen (het nieuwe artikel stelt : *‘De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke Lid-Staat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de Lid-Staat die hij vertegenwoordigt, te binden’*). Toch moet dit waarschijnlijk anders worden geïnterpreteerd : een nationale staat kan voortaan ook een geldige stem uitbrengen wanneer dit gebeurt door een regionaal Minister maar deze laatste verbindt dan wel de Lid-Staat. Dat de Gemeenschap niet verder wilde gaan, blijkt misschien ook wel uit de definitie van het subsidiariteitsbeginsel dat duidelijk de verhouding Gemeenschap - Lid-Staten beoogt en uit het toekennen van een adviserende functie aan het Comité van de regio's.

Het blijft dus de nationale staat die verantwoordelijk is voor de participatie van de regio's. In (quasi-) federale staten zal er ook intern een oplossing moeten gevonden worden voor gevallen waarin een consensus tussen de deelstaten

(13) de Schoutheete de Tervarent, Ph., “Praktische problemen in de betrekkingen van België met de Europese Gemeenschappen”, toespraak gehouden op het colloquium *“Gefederaliseerd België en Europese integratie”* gehouden te Gent op 9 maart 1990 georganiseerd door de Belgische Vereniging voor Europees Recht en de Vlaamse Juristenvereniging.

(14) Dit Unieverdrag zal in werking treden op 1 januari 1993 op voorwaarde dat alle Lid-Staten het geratificeerd hebben.

achterwege blijft. Het Duitse systeem geeft in die gevallen een discretionaire bevoegdheid aan de nationale vertegenwoordiger die in gevallen van consensus optreedt als louter 'actor' van het standpunt van de deelentiteiten. Een minder goede oplossing zou erin bestaan zich in zo'n gevallen van de stemming te onthouden (15).

Wanneer elke Lid-Staat via een maximaal gebruik van interne overleg-procedures de inspraak van de regio's in de communautaire besluitvorming zou kunnen tot stand brengen, zou dit hopelijk ook een sterke invloed hebben op de uitvoering van de gemeenschapswetgeving door de betrokken regio's. In de huidige situatie worden veel regio's verplicht richtlijnen om te zetten in materies waarvoor ze bevoegd zijn maar waarin die bevoegdheid herleid is tot een bijna louter instrumenterende taak. Het is in het belang van elke Lid-Staat dit intern overleg te organiseren om op die manier het beginsel van de gemeenschapstrouw zoals neergelegd in artikel 5 EEG-Verdrag ten volle te kunnen respecteren.

Bij dit alles moet ook de Europese Gemeenschap zelf haar beleid in zekere zin openstellen voor het groeiend belang van de regio's (16). Door de deelname van de regio's aan de besluitvorming over te laten aan de Lid-Staten geeft de Europese Gemeenschap haar wil te kennen de regionale politiek niet af te stemmen op de al dan niet politieke legitimatie van de regio. Ook daar moet echter gewezen worden op het belang van de organisatie van de nationale staatsstructuur voor een deelname in de besluitvorming op Europees niveau : de leden van het Europees Parlement zouden ook hoofdzakelijk moeten bestaan uit regionale vertegenwoordigers. Elke Lid-Staat zou een parlementaire delegatie blijven afvaardigen maar deze zou dan representatief moeten zijn voor de relatieve sterkte van iedere regio in die Lid-Staat.

-
- (15) Een onthouding heeft echter wel verschillende gevolgen, afhankelijk van de stemprocedure en dus van de rechtsgrondslag. Bij gekwalificeerde meerderheid zou een onthouding immers neerkomen op een neen-stem terwijl ze bij een unanimitéitsbeslissing een ja zou betekenen.
- (16) Dit is o.a. gebeurd door het Besluit van de Commissie van 24 juni 1988 betreffende de oprichting van een Adviesraad van de regionale en de plaatselijke rechtsgemeenschappen, *PB L 247*, 06/09/88, 23.

In die zin zal ook de Gemeenschap haar beleid moeten verruimen : regionaal beleid mag niet langer meer louter financieel ondersteunend zijn maar moet ook rekening houden met de aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in gemeenschapsrechtelijke organen. Het noodzakelijk overleg met de regio's moet gebeuren via een sterke aanwezigheid van hun vertegenwoordigers in het Economisch en Sociaal Comité, in het COREPER en het Europees Parlement. Het Duitse voorbeeld waarbij de Landesbeobachter een standplaats in Brussel krijgt en van daar de belangen van de Länder kan verdedigen verdient navolging (17). Met veel belangstelling moet ook worden uitgekeken naar de werking van het nieuwe Comité van de Regio's ingevoerd door het nieuwe Unieverdrag (artikelen 198a tot 198c van dat nieuwe Unieverdrag).

Conclusie

Men kan er niet omheen dat er in de integratiestroming van de Europese Gemeenschap plaats moet ingeruimd worden voor de eigenheid en waarde van de regio's. In plaats van deze regio's echter als plaatsvervangers-optermijn van de nationale staten te zien, moeten ze in een meer constructieve gedachtengang beschouwd worden als entiteiten die door een grotere betrokkenheid op regionale problemen en ontwikkelingen de besluitvorming op nationaal en supranationaal niveau kunnen beïnvloeden. Om die deelname te optimaliseren, moet misschien een onderscheid gemaakt worden tussen de besluitvormingsfase (decision-making) en de beslissing zelf (decision-taking). De regio's moeten intens betrokken worden in de besluitvormingsfase en elke Lid-Staat werkt daarover een eigen systeem uit en beslist ook voor zichzelf hoever men daarin kan gaan. Dit kan gaan van een louter adviserende stem tot het mandaat dat de regio's aan de nationale vertegenwoordiger in de Raad geven. Het is een gezond principe dat de Europese Gemeenschap zich niet mengt in een interne bevoegdheidsoverdracht naar de regio's toe maar deze wel erkent. In dat kader moet dan ook aanvaard worden dat de vertegenwoordiger van de Lid-Staat in de Raad misschien alleen de spreekbuis is van de regio's of een regionaal Minister is. Voor de Gemeenschap blijft hij echter de Lid-Staat verbinden. Het wegcijferen van de Lid-Staat is niet de juiste weg en is zeker geen noodzakelijke of gewenste stap om tot een volwaardige erkenning van regio's te komen.

(17) Ook Frankrijk heeft regionale vertegenwoordigers in Brussel, meer bepaald voor de overzeese gebieden. Le Mire, P., "Les répercussions de la construction européenne sur les collectivités locales", *R.M.C.*, 1991, 785.

in dit nummer...
dans ce numéro...

Lloyd Brown-John Managing Canadian Federalism : the Politics of intergovernmental bureaucracies	233
John Loughlin La guerre d'Algérie et la République une et indivisible	261
Johanne Poirier Bruxelles comme capitale fédérale au regard du droit comparé	275
Koen Coppenholle De plaats van de regio's in de besluitvorming van de Europese Gemeenschap	335

