

La Commission de la capitale nationale : nouveau type de gouvernement métropolitain ou district fédéral déguisé ?

André-Louis Sanguin

Volume 24, Number 61, 1980

La problématique géopolitique du Québec

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021468ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021468ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Sanguin, A.-L. (1980). La Commission de la capitale nationale : nouveau type de gouvernement métropolitain ou district fédéral déguisé ? *Cahiers de géographie du Québec*, 24(61), 175–185. <https://doi.org/10.7202/021468ar>

Article abstract

By a slow process since the beginning of the century, the Federal government has appropriated to itself a district for the National Capital. This evolution has generated a problem for the territorial integrity of Québec. The National Capital Commission is a body endowed with much power. It is a Metropolitan government acting as a disguised Federal District. It breaks up regional continuity in Québec. The present problems of the NCC are good examples relatively to the law of spatial obsolescence proposed by Gottmann. Through ingenious spatial nibbling, the NCC now appears as a Federal municipality in the provincial space and sets a good example of territorial dichotomy in Federal States.

LA COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE : NOUVEAU TYPE DE GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN OU DISTRICT FÉDÉRAL DÉGUISÉ ?

par

André-Louis SANGUIN

*Université du Québec à Chicoutimi, Chicoutimi G7H 2B1
et
Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève, Suisse*

RÉSUMÉ

Par un processus lent, le pouvoir fédéral s'est arrogé, depuis le début du siècle, une zone couvrant la région de la capitale canadienne. Cette politique pose un problème d'intégrité territoriale pour le Québec. La Commission de la Capitale Nationale est un organisme doté de pouvoirs territoriaux extrêmement étendus. C'est un gouvernement métropolitain fonctionnant comme un district fédéral déguisé. La CCN crée une rupture dans la continuité régionale québécoise. Les problèmes actuels de la CCN sont une excellente illustration du principe de Gottmann ou loi de l'obsolescence politico-territoriale. Par un grignotage spatial, subtil et silencieux, la CCN apparaît comme une municipalité fédérale à la cartographie en peau de léopard dans l'espace provincial; elle illustre de plus, la dichotomie territoriale des États fédéraux.

MOTS-CLÉS : Géographie politique, capitales fédérales, territorialité, intégrité territoriale, district fédéral, Ottawa.

ABSTRACT

André-Louis SANGUIN: *The National Capital Commission: New Model of Metropolitan Government or Disguised Federal District?*

By a slow process since the beginning of the century, the Federal government has appropriated to itself a district for the National Capital. This evolution has generated a problem for the territorial integrity of Québec. The National Capital Commission is a body endowed with much power. It is a Metropolitan government acting as a disguised Federal District. It breaks up regional continuity in Québec. The present problems of the NCC are good examples relatively to the law of spatial obsolescence proposed by Gottmann. Through ingenious spatial nibbling, the NCC now appears as a Federal municipality in the provincial space and sets a good example of territorial dichotomy in Federal States.

KEY WORDS: Political Geography, Federal Capital, Territoriality, Territorial Integrity, Federal District, Ottawa.

*
* *

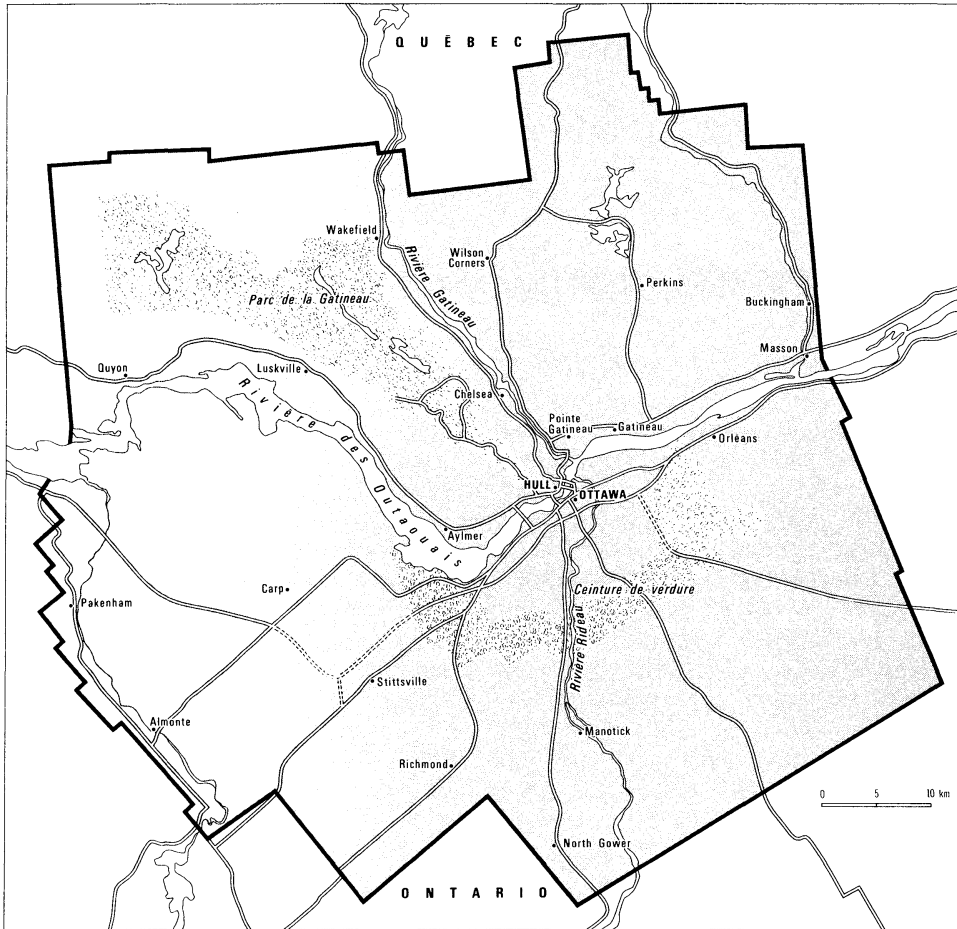
La Commission de la Capitale Nationale (C.C.N.) a maintenant doublé le cap de ses vingt ans d'existence. Créée par une loi du Parlement canadien le 6 septembre 1958, elle entra en opération le 6 février 1959. Centré sur les villes d'Ottawa et de Hull, le territoire contrôlé par la CCN couvre une superficie de 2896 kilomètres carrés où s'entrecoupent les rivières Outaouais, Gatineau et Rideau. Si l'on excepte Brasília, aucun organisme similaire n'a une surface aussi grande. Du côté québécois, il s'agit surtout de terres parsemées de lacs, de rochers et de forêts du bouclier précambrien. Du côté ontarien, c'est une plaine ondulée dont la valeur est grande pour l'agriculture. Cette région s'urbanise rapidement et près de 700 000 habitants y résident actuellement. Deux grands ensembles verts ponctuent cet espace spécifique : au Nord de l'Outaouais, on remarque le Parc de la Gatineau d'ailleurs longiforme; au Sud de l'Outaouais et enserrant la ville d'Ottawa, une ceinture de verdure dénommée Greenbelt (figure 1).

Toutefois, dès 1897, l'idée d'un éventuel district fédéral fut lancée par le gouvernement central. Ainsi, face à la politique « envahissante » du fédéral, d'un côté, et face à l'absence de politique précise du Québec, de l'autre, les occasions de confrontation et les problèmes se sont multipliés entre les gouvernements du Québec et du Canada (Gravel, 1974). Ces confrontations furent diagnostiquées et mises en lumière par les travaux de la Commission d'Étude sur l'Intégrité du Territoire du Québec (1966-1972). La question de la CCN est l'illustration particulière d'un problème plus général, inhérent à tous les États fédéraux : comment une capitale fédérale doit-elle être gouvernée et quelle est la formule territoriale la plus adéquate pour faire une bonne capitale ? Ce problème est difficile car il y a toujours un conflit d'intérêt entre le gouvernement central et la population qui réside dans la capitale et ses environs. Le gouvernement cherche à contrôler et développer la capitale dans l'intérêt du pays tout entier tandis que la population locale cherche à se gouverner par elle-même. Quand ce n'est pas avec la population résidente, c'est avec les gouvernements des États fédérés riverains de la capitale que le gouvernement central est confronté. De plus, l'administration d'une capitale fédérale se présente sous un jour spécial, intimement lié à la nature du fédéralisme : si la capitale d'une union fédérale est située dans le territoire de l'un des États fédérés, cet État est en position de force pour dominer la capitale fédérale et le gouvernement central n'a même plus les moyens de

Très vite, à cause de certains champs d'action que lui donnait sa loi organique, la CCN a exercé des pouvoirs importants dans la région de la capitale canadienne et elle a étendu son contrôle administratif de telle sorte que l'intégrité du territoire québécois s'en est trouvée menacée. Pendant trop longtemps, malheureusement, le gouvernement de l'État fédéré du Québec n'a pas exercé ses prérogatives dans la partie de la région sise sur son sol et, de ce fait, la CCN a tenté d'agrandir son territoire tant et aussi longtemps qu'elle ne rencontrait pas d'opposition. Comment en est-on arrivé à une telle situation ? Rowat en donne partiellement la réponse lorsqu'il indique que c'est un pur hasard si l'emplacement choisi par le gouvernement fédéral pour aménager la capitale du Canada englobe deux villes (Ottawa et Hull) et leurs environs, dans deux provinces différentes (Ontario et Québec). Lorsque Ottawa fut choisie comme siège du gouvernement central, personne n'avait pensé qu'une partie de la population urbaine vivrait de l'autre côté de la rivière et dans une autre province. Personne n'avait imaginé que la construction de nombreux ponts modernes sur l'Outaouais gommerait partiellement cette limite naturelle et fondrait la région en une vaste conurbation. Personne n'avait pensé que l'administration et la fonction publique fédérale deviendraient consommatrices d'espace et c'est sans doute à cause de tout cela que personne ne proposa, lors de l'adoption de l'arrangement fédéral pour le nouvel État canadien, la création d'un district fédéral malgré le précédent établi aux États-Unis avec le District de Columbia englobant la ville de Washington (Rowat, 1966).

Figure 1

LIMITE ET ORGANISATION TERRITORIALE DE LA COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE



— Limite juridique de la Commission de la Capitale nationale [Stippled Area] Ceinture de verdure. Parc de la Gatineau — Route - - - - - Route projetée ou en voie de construction

contrôler son propre siège. On est en droit de se demander si cet aspect des choses ne reste pas présent à l'esprit des responsables du pouvoir fédéral en ce qui touche la CCN et le thème latent et sous-jacent d'un district fédéral pour Ottawa.

LE STATUT TERRITORIAL DES CAPITALES FÉDÉRALES

En général, toute nouvelle capitale est *artificielle* (et ce fut le cas pour Ottawa en 1857) en ce sens qu'elle n'est pas la métropole de l'un des États constituants, et dans la mesure également où elle ne s'est pas développée dans le noyau originel de l'un des États fédérés. L'une des raisons pour lesquelles les capitales fédérales sont habituelle-

ment des créations nouvelles plutôt que des centres établis dans les vieux noyaux historiques est à peu près la suivante : contrairement à la structure des États unitaires, la structure fédérale signifie souvent une nouvelle évolution, c'est-à-dire le remplacement d'une vieille politique par une nouvelle. En d'autres termes, le fédéralisme regroupe des territoires qui, auparavant, évoluaient d'une façon indépendante et disjointe (Dikshit, 1976).

Pour toute capitale fédérale se pose la question de son *statut territorial*. Doit-elle se localiser dans un district fédéral ? Doit-elle former une ville-État, c'est-à-dire, dans le cas canadien, une capitale-province ? Doit-elle faire partie d'un des États membres de la fédération, comme les apparences semblent le laisser croire pour Ottawa ? Ce sont là les trois principaux arrangements territoriaux possibles, mais l'expérience indique qu'aucune de ces solutions n'est totalement satisfaisante et que chacune engendre des problèmes particuliers (Sanguin, 1978).

Le *district fédéral* est la solution territoriale visant à soustraire la capitale aux lois propres à l'un des États fédérés. En contrepartie, il exerce un contrôle très fort sur ses résidents. Les habitants de Canberra, Washington, Mexico, Brasilia et Buenos Aires n'ont pas de gouvernement local élu. Parfois même, ils n'ont pas le droit d'élire des députés au parlement fédéral (Brasilia). Tout district fédéral doit être conçu suffisamment large pour faire face à sa croissance future. Cette dimension a été négligée pour Washington et Mexico. L'avantage évident d'une solution de type « district fédéral » est qu'elle sert, en quelque sorte, d'arbitre entre les différents États participant à l'union politique. C'est la raison principale pour laquelle la plupart des capitales fédérales sont localisées sur un territoire neuf et accepté par tous. Canberra en est le prototype parfait : le site fut choisi en 1909 sur un territoire placé entre les deux candidates rivales qu'étaient Sydney et Melbourne.

La *Ville-État* est la solution territoriale consistant à placer la capitale fédérale dans l'un des plus petits États constitutifs de l'union politique. La Ville-État de Vienne est le plus petit des Länder de la République autrichienne et lui sert en même temps de « ville fédérale immédiate » (*Bundesunmittelbare Stadt*). Elle est, en outre, capitale du Land de Basse-Autriche dont elle n'est pourtant pas partie intégrante du point de vue territorial. Si une Ville-État est trop petite et si l'urbanisation finit par déborder ses limites, cela crée un sérieux problème d'administration métropolitaine. Le cas ne s'est pas produit pour Vienne dans l'Autriche fédérale de 1920-1938 et d'après 1945 pour la simple raison que l'ancienne capitale de l'Empire des Habsbourg est devenue, en 1919, la tête hypertrophiée d'un corps rapetissé.

La *capitale sous loi locale*, enfin, est la solution territoriale consistant à placer une capitale fédérale dans l'un des États et à la soumettre à ses lois. Il est cependant évident que, dans une telle option, le gouvernement central n'a aucun contrôle sur sa propre capitale. C'est le cas de Bonn, « Bundesdorf » de l'Allemagne Occidentale mais dépendante du Land de Rhénanie-Westphalie, et de Berne, « Bundesstadt » de la Suisse mais dépendante du canton bernois, dont elle est la capitale. Ce statut engendre de nombreux problèmes : insuffisance financière, domination culturelle par l'État d'accueil, administration métropolitaine inadéquate, incapacité du gouvernement central à contrôler le développement de la ville dans l'intérêt fédéral. Malgré les apparences, ce n'est pas sous ce statut qu'évolue Ottawa comme capitale du Canada fédéral.

En ce qui concerne Ottawa, la solution territoriale de la capitale-province (Ville-État), c'est-à-dire une éventuelle onzième province du pays, est géographiquement similaire à la solution de type « district fédéral » en ce sens qu'il y a unité territoriale dans les deux cas. Juridiquement, par contre, Ottawa — onzième province ne relèverait pas totalement du pouvoir fédéral tant du point de vue territorial que constitutionnel. On peut également faire

allusion à la solution « territoire fédéral ». C'est le statut actuel des Territoires du Nord-Ouest, où l'exécutif est géré par un fonctionnaire fédéral et où le législatif est composé pour partie de membres élus et pour partie de membres nommés par Ottawa. Il faut également bien comprendre que la solution d'un district fédéral applicable à Ottawa se serait posée d'une façon radicalement différente si celui-ci avait été créé *ex nihilo* comme Canberra ou Brasilia dans une région vierge et non par la fusion de Hull et d'Ottawa, villes séparées par une frontière interprovinciale. Or, cette frontière est l'une des plus particulières en Amérique du Nord puisqu'elle sépare deux nations, deux cultures, deux langues et deux systèmes juridiques. Pour toutes ces raisons, la région de la capitale canadienne constitue, en un sens, un écart à la norme par rapport aux quelque seize autres capitales fédérales du monde et par rapport aux solutions territoriales adoptées par ces dernières.

OTTAWA COMME CAPITALE FÉDÉRALE DU CANADA

Selon la classification morphologique conventionnelle en géographie politique, Ottawa se définit comme une *capitale introduite*, c'est-à-dire comme une capitale créée de toutes pièces lorsqu'un territoire politique adopte l'arrangement fédéral. Par la volonté de la reine Victoria, Ottawa fut ainsi introduite en 1857 comme capitale des provinces unies du Haut et du Bas-Canada en renvoyant dos à dos Montréal et Toronto, Kingston et Québec, mais elle ne devint siège législatif fonctionnel qu'en 1866. Eggleston et Knight ont fort bien montré comment le choix de la capitale canadienne (processus tant symbolique que pratique) fut une tâche très difficile, qui engendra un débat particulièrement acrimonieux pendant longtemps. Des manoeuvres vexatoires et des tensions sectorielles ponctuèrent l'itinéraire politique menant au choix de la petite ville forestière de Bytown (devenue Ottawa) le long de la rivière des Outaouais (Eggleston, 1961; Knight, 1977).

En vertu de l'Article XVI de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, Ottawa reste en 1867 la capitale de la nouvelle union fédérale. De la naissance de la Confédération à nos jours, un processus lent mais pas toujours cohérent de mainmise du pouvoir central ponctue l'histoire politique de la région de la capitale pour aboutir à la situation actuelle qualifiable, pour le moins, d'ambiguë et d'équivoque. Dès 1893, Sir Wilfrid Laurier lance l'idée d'un district fédéral puis, en 1899, le Parlement crée la Commission d'embellissement d'Ottawa, chargée d'aménager les parcs, les places publiques et les boulevards de la capitale. Son champ de compétence ne s'appliquait qu'à la partie ontarienne de la capitale et, pratiquement, qu'à la cité d'Ottawa. En 1913, le gouvernement met en place la Commission Holt (de son nom exact, Federal Plan Commission on a General Plan for the Cities of Ottawa and Hull), dont la mission est de préparer un plan détaillé pour le développement de la région. Dès lors, la question prend une tournure politique car on voit un organisme de compétence fédérale, siégeant à Ottawa, étendre sa juridiction en territoire québécois. En 1927, une loi du Parlement central abolit la Commission d'embellissement et la remplace par la Commission du District fédéral, qui, poursuivant les travaux entrepris et prenant en charge la rive québécoise, augmente *de facto* le territoire de la capitale sous le nom de District de la Capitale Nationale. En 1944, le Premier Ministre du Canada se déclare favorable à l'établissement d'un district fédéral et, en 1945, la Commission obtient juridiction sur une superficie de 1448 kilomètres carrés (862 au Québec et 586 en Ontario). De 1946 à 1951, la Commission accepte le *Plan Greber*, qui va lui donner les moyens de sa politique : juridiction sur les voies ferrées sillonnant le territoire, création d'espaces verts, décentralisation des édifices fédéraux, établissement d'une ceinture verte, aménagement du Parc de la Gatineau... Abolissant la Commission du District fédéral, la loi de 1958 crée la CCN et lui attribue un territoire de 2896 kilomètres carrés (1126 au Québec et 1770 en Ontario) sous le nom de Région de la Capitale Nationale; c'est la plus

grande superficie jamais accordée à un organisme fédéral chargé de gérer l'espace de la capitale (66 municipalités). La CCN est aussi un organisme doté de pouvoirs très étendus.

LA COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE : ORGANISATION ET POUVOIRS D'UN GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN ORIGINAL

Rappelons les jalons historiques. 1899-1926 : Commission d'embellissement d'Ottawa; 1927-1958 : Commission du District fédéral; depuis 1958 : Commission de la Capitale Nationale. Dès sa création, la CCN fut dotée d'outils juridiques à forte connotation spatiale que n'eurent jamais ses deux organismes prédécesseurs. Sa loi organique lui permet, en effet, d'acquérir des biens, de passer des contrats, de s'occuper des parcs, places, voies publiques, ponts et autres ouvrages d'intérêt collectif, musées, sites historiques. L'article X lui donne comme buts et objets de préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la Région de la Capitale Nationale et d'y aider afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale. Mieux, la CCN doit coordonner l'aménagement des terrains publics dans la Région de la Capitale Nationale et toute construction, tout plan, tout embellissement, toute modification doivent être approuvés par elle.

La CCN est ainsi le prototype le plus patent au Canada d'un *gouvernement métropolitain* aux pouvoirs plus forts que ceux des administrations locales. Non seulement ses pouvoirs proviennent de sa loi constitutive mais aussi de la jurisprudence ultérieure. L'affaire Munro, qui fit l'objet d'une décision de la Cour de l'Échiquier en 1965 et d'une décision en appel de la Cour Suprême en 1966, consacre la priorité de la CCN sur les administrations municipales et provinciales : le fédéral a le pouvoir de planifier l'aménagement de la Région de la Capitale Nationale et d'exproprier des terrains à ces fins en vertu de la disposition de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relative à « la paix, à l'ordre et au bon gouvernement ». Du point de vue québécois, les prérogatives de la CCN tirent à conséquence étant donné qu'elles s'exercent sur l'une des régions les plus urbanisées et les plus peuplées du Québec. Qui plus est, la loi organique de la CCN laisse la porte ouverte à une extension possible de son territoire. Comme l'a souligné avec force la Commission d'Étude sur l'Intégrité du Territoire du Québec (CEITQ), le pouvoir déclaratoire reconnu au fédéral lui permet toutes les appropriations possibles dans la RCN tant dans sa partie ontarienne que québécoise.

LA SENSIBILISATION POLITIQUE : LES TRAVAUX DE LA CEITQ ET LE RAPPORT DORION

Présidée par le géographe Henri Dorion, la CEITQ fut formée par le gouvernement québécois en novembre 1966, et en mai 1967, ce dernier lui confiait un mandat supplémentaire relativement aux problèmes de la région de la capitale canadienne. Parmi les sept postulats énoncés par la CEITQ dans son document final (*Rapport Dorion*), on relève le rejet de toute formule de nature strictement fédérale et la récupération du territoire québécois actuellement propriété de la CCN, l'affirmation de la juridiction du Québec dans les domaines garantis par l'AANB et, enfin, l'opposition à toute mesure territoriale dans la RCN comportant un caractère irréversible pour le Québec. La CEITQ s'inscrivait ainsi contre le détachement de toute portion du territoire québécois pour l'englober dans un district fédéral et recommandait au gouvernement du Québec de requérir l'abrogation de la loi de la CCN (CEITQ, 1968).

Il y a encore dix ans, on accusait la CCN de suréquiper le côté ontarien de son territoire, de désindustrialiser la partie hulloise et de ne pas y investir suffisamment. On lui

a reproché également sa politique massive d'expropriation, qui ignore les mécanismes de collaboration avec les municipalités québécoises et qui y empêche le réaménagement des espaces urbains. À cela s'ajoute, bien sûr, la pulvérisation des paliers de juridiction. Ce constat amena la CEITQ à recommander au gouvernement la création (devenue ultérieurement effective) de la Société d'Aménagement de l'Outaouais (SAO), de la Communauté Régionale de l'Outaouais (CRO) et de la Commission des Transports de la CRO (CTCRO). Ces organismes doivent assurer la sauvegarde des droits du Québec dans sa portion de la CCN et d'y prendre les intérêts économiques, sociaux et culturels des résidents.

La CEITQ mit également en relief un problème qui reste très actuel, celui de la *rupture dans la continuité régionale* à cause de la frontière interprovinciale. Hull n'a pas d'arrière-pays étoffé et forme un espace marginal, soumis à une forte attraction périphérique. Or, indépendamment de la frontière, la CCN est pratiquement la seule à aménager la région grâce à son puissant outil d'acquisition foncière. En plus du problème classique de l'intégrité territoriale, se pose, du côté québécois, celui de l'intégration régionale suite à la force centrifuge d'Ottawa. Reprenant un point de vue rétrospectif, la CEITQ montra que le fédéral avait unilatéralement inclus, en 1927, la rive hulloise dans la juridiction de la Commission du District fédéral (CDF) puis, en 1945, avait unilatéralement augmenté de 1448 kilomètres carrés le territoire de la CDF pour le porter à 2896 lors de l'émergence de la CCN en 1958. Pour les commissaires de la CEITQ, cet empiètement systématique est inquiétant dans la mesure où la population de la rive québécoise n'est pas intéressée à l'idée d'un district fédéral. Selon l'analyse de la CEITQ, la CCN peut même, par ses pouvoirs de réglementation, interdire ce que permettent les lois québécoises et ontariennes. Ainsi, les droits des citoyens du Québec sont affectés par les règlements de la CCN comme agent du pouvoir central.

LES PROBLÈMES ACTUELS DE LA CCN

Face aux contestations spatiales, face au clivage politique Québec-Canada, une question centrale se pose : la CCN est-elle efficace et bien administrée ? Il est incontestable que l'administration actuelle s'avère trop lourde. Au niveau inférieur, les municipalités, malgré un récent et puissant mouvement de fusion, demeurent encore trop nombreuses; au niveau intermédiaire, deux supermunicipalités se font face sur l'Outaouais : côté ontarien, la MROC (Municipalité Régionale d'Ottawa-Carleton) se calquant sur la partie ontarienne de la CCN et côté québécois, la CRO (Communauté Régionale de l'Outaouais) se superposant à peu près à la partie québécoise de la CCN; enfin, au niveau supérieur, la CCN agit comme nouveau type de gouvernement métropolitain. D'où, bien sûr, un imbroglio politico-territorial qui engendre des conflits de compétence et des chevauchements d'autorité, des doubles emplois, une augmentation trop rapide des fonctionnaires municipaux, un gonflement des dépenses et une pléthore d'urbanistes (Fullerton, 1974).

À cela viennent s'ajouter l'incohérence des efforts entre les paliers de gouvernement impliqués et l'absence de coordination de l'activité fédérale elle-même dans la RCN. Alors que la CEITQ dénonçait en 1968 le peu qui était fait par la CCN sur la rive hulloise, on peut dire que, douze ans plus tard, le taux effréné de croissance de la capitale a pour effet de se porter principalement sur Hull et ses environs (25% des services fédéraux et 36 000 fonctionnaires y sont prévus en 1995). La brûlante question du bilinguisme et du multiculturalisme au sein de la RCN soulève des difficultés. D'un côté, les francophones craignent l'assimilation, de l'autre, les anglophones, conscients de leur handicap unilinguiste, considèrent le bilinguisme avec une certaine irritation; enfin le « tiers oublié » (les personnes qui

ne sont pas d'origine canadienne-française ou anglaise) estime ne pas bénéficier des retombées du multiculturalisme.

Bien que la RCN forme une seule et même entité économique où les habitants ont sensiblement les mêmes intérêts et où le principal moteur est le gouvernement fédéral, il demeure que la région est coupée en deux par une frontière interprovinciale, dont l'influence est considérable sur les résidents. En cela, l'analyse de Fullerton, ancien président de la CCN (1969-1973), rejoint celle des membres de la CEITQ. Aucune autre région canadienne ne connaît une telle situation. Comme Fullerton l'indique non sans humour, ces différences vont beaucoup plus loin que la simple question du virage à droite au feu rouge interdit au Québec mais permis en Ontario, car elles touchent des domaines fondamentaux comme la santé, les services, les syndicats, l'éducation, les salaires, la taxe de vente...

Progressivement, depuis la décennie soixante, s'est ainsi établie dans la région d'Ottawa, l'une des administrations les plus *compliquées* qui puissent exister pour une capitale. Au sein de cette complication, le plus difficile problème à résoudre est celui découlant de la présence de quatre paliers de gouvernement (municipal-supermunicipal-CCN-provincial) et de plusieurs ministères fédéraux. La situation actuelle ne peut d'ailleurs que s'aggraver car l'administration de la CCN est devenue une *jungle constitutionnelle*, où les dimensions fédérale, bilingue et multiculturelle viennent interférer.

Les problèmes actuels de la CCN forment une excellente illustration du *principe de Gottmann*. Ce dernier postule qu'un processus contemporain d'agrandissement d'échelle rend les vieilles structures administratives, dans beaucoup de cas, insatisfaisantes. C'est l'obsolescence politico-territoriale, c'est-à-dire la situation où les structures administratives et territoriales perdent de leur efficacité parce que leurs limites traditionnelles sont devenues périmées à cause du changement d'échelle, de la société, des communications de masse et des concentrations urbaines.

DISTRICT FÉDÉRAL DÉGUISÉ ET VIOLATION DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE DU QUÉBEC

Certes, le gouvernement fédéral ne commande pas directement la RCN mais la loi constitutive de la CCN lui donne d'énormes pouvoirs, notamment par l'article X de ladite loi. On a soutenu qu'un territoire de la capitale administré par le gouvernement fédéral pourrait devenir réellement bilingue et multiculturel et offrir ainsi un modèle au reste du Canada. Contrairement à la recommandation très « souverainiste » de la CEITQ formulée en 1968, la Commission Royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme recommandait, en 1970, l'établissement d'un territoire de la capitale fédérale. Déjà, en 1966, le professeur Rowat avait réalisé, pour le compte du Comité consultatif ontarien de la Confédération, un projet de territoire fédéral pour la capitale du Canada, tandis qu'en 1972 le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la Constitution du Canada proposait, dans son rapport final, une évolution progressive menant à la création d'une capitale autonome. Enfin, en 1973, l'Étude spéciale sur la Capitale Nationale (*Rapport Fullerton*) proposait au gouvernement fédéral et aux deux provinces concernées de reconnaître la RCN comme district fédéral et comme une *région spéciale* constituant un symbole national.

Cette convergence d'intérêts et de recommandations a fait son chemin. Dans son rapport annuel 1975-1976, Edgar Gallant, président en exercice de la CCN, statuait sans ambiguïté :

« D'aucuns ont prétendu que seules les autorités sont habilitées à promulguer et à mettre en oeuvre des plans régionaux dans la Région de la Capitale Nationale. Pour sa part, la Commission soutient que ce point de vue va à l'encontre de sa constitution. Les autorités provinciales et municipales ont la responsabilité des questions locales, qui sont de leur ressort respectif dans la Région. Mais leurs responsabilités ne sauraient être considérées comme représentant l'intérêt national, ni se substituer aux préoccupations et aux intérêts nationaux. Si le Parlement n'avait pas voulu donner un caractère national à la Capitale, il n'aurait pas créé un organisme national à cette fin, et la création de la première Commission remonte à 1899 » (National Capital Commission, 1976, p. 9).

Depuis Sir Wilfrid Laurier, le pouvoir central a toujours caressé l'idée de bâtir un district fédéral ou toute forme territoriale voisine. Si aucun cabinet fédéral n'a préconisé ouvertement la création d'un tel district, aucun, non plus, n'en a rejeté l'idée !

Il faut bien cependant, saisir la puissance de la CCN. Son président et son vice-président sont nommés par le Gouverneur Général. Le Président possède le rang de sous-ministre et si, comme société de la Couronne, la CCN est responsable devant le Parlement fédéral, en pratique, elle fonctionne beaucoup plus comme un petit ministère du gouvernement central. La CCN est devenue au fil des ans une machine énorme : en 1965, ses dépenses s'élevaient à 25 millions de dollars et elles sont passées à 306 millions en 1976; elle emploie actuellement 1000 personnes environ.

CONCLUSION : UN GRIGNOTAGE SPATIAL SUBTIL ET SILENCIEUX

Nous voyons donc que la présence du pouvoir fédéral dans la RCN et sa politique rampante de mainmise territoriale par le biais de son mandataire, la CCN, accroissent la dépendance de la zone hulloise et diminuent fortement la possibilité du développement socio-économique de la partie québécoise. Qui plus est, les lois municipales de ressort provincial ne peuvent supprimer ni restreindre les droits fédéraux sans le consentement du gouvernement central. Le principe de la souveraineté veut qu'en cas de conflit, la législation fédérale prime sur la législation provinciale. On est ainsi en face d'une formule territoriale curieuse, où le domaine fédéral de la RCN est une sorte de municipalité distincte, administrée par la CCN au nom du pouvoir central. Cela donne une cartographie en *peau de léopard*, où les terrains fédéraux forment autant d'îlots ou de tentacules dans l'espace provincial du côté ontarien comme du côté québécois. On comprend d'ailleurs mieux l'ampleur du vrai pouvoir fédéral dans la RCN en saisissant l'importance que représentent ces propriétés pour la CCN et le gouvernement central : il y a là une forme de *municipalité fédérale* d'autant plus que le président nommé de la CCN rend compte au Parlement fédéral et non aux électeurs de la municipalité alors que ses attributions sont semblables à celles d'un maire élu.

Il y a dans la politique de la CCN une finesse subtile consistant à ne jamais faire allusion aux expressions de district fédéral, territoire fédéral ou capitale-province. Mais, dans la pratique, la CCN grignote grâce à son droit d'expropriation lequel lui a été confirmé par un jugement de la Cour Suprême en 1966. En d'autres termes, la CCN réalise indirectement ce qu'un district fédéral réaliserait directement. L'histoire de la capitale canadienne montre que, depuis 1867, le gouvernement fédéral a de plus en plus besoin d'espace et de contrôle sur le siège de ses principales activités. Si l'on peut parler de grignotage spatial, subtil et silencieux, c'est parce qu'au lieu d'emprunter la grande porte en se dotant des pouvoirs constitutionnels lui conférant un district, il a toujours préféré la porte de service pour atteindre ses objectifs avec un outillage plus discret comme la CDF ou l'actuelle CCN.

Une autre conclusion est également intéressante à tirer. Insensiblement, le pouvoir fédéral a dépassé le concept étroit de limiter sa capitale à la ville d'Ottawa en lançant l'idée d'un district en 1927, en doublant sa superficie en 1959 avec la CCN, en faisant construire des édifices fédéraux à Hull puis en allouant, à partir de 1969, une part plus importante de ses dépenses au côté québécois. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique favorise cette marge de manoeuvre puisque son article XVI parle d'Ottawa comme siège du gouvernement sans jamais prononcer le mot de capitale. Or, cet article peut être modifié par le fédéral sans consultation des provinces. Par ailleurs, la loi de la CCN ne mentionne pas la capitale mais bien le siège du gouvernement.

Les aspects géo-politiques reliés à la dimension québécoise de la CCN dévoilent une facette de la question générale de la *territorialité politique*. La première conséquence de cette dimension touche à l'*intégrité territoriale*. Cette expression indique que le territoire d'un État reste, est resté ou doit rester entier, ne subit, n'a subi ou ne doit subir aucun démembrement. Si l'intégrité territoriale se pose en défi politique, c'est parce que certains groupes exercent sur d'autres des comportements de domination. Ceci explique que l'on retrouve dans l'exemple spécifique de la CCN une sorte de hiérarchie dominant-dominé, qui fonctionne verticalement mais s'exprime aussi horizontalement, donc spatialement. Voilà pourquoi la dichotomie des États fédéraux entraîne un problème de territorialité, tout État fédéré supportant sur son territoire une emprise plus ou moins étendue du gouvernement central (Dorion et Lacasse, 1973; Dorion et Lacasse, 1974; Sanguin, 1977).

BIBLIOGRAPHIE

- BERNARD, André, Jacques LÉVEILLÉ et Guy LORD (1974) *Les structures politiques et administratives de la région métropolitaine de Ottawa-Hull*. Ottawa, Ministère d'État aux Affaires Urbaines.
- COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1974) *La capitale de demain, concept d'aménagement régional proposé par la CCN*. Ottawa, CCN.
- COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1976) *Quelques noms de lieux d'Ottawa-Hull présentant des difficultés de traduction d'une langue officielle à l'autre*. 21 pages.
- COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1978) *Une bibliographie complète de l'histoire et du patrimoine de la région de la capitale nationale*. 310 pages.
- COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC (1968) *Les problèmes de la région de la capitale canadienne*. 10 tomes (1.1.1 et 1.1.2 : rapport des commissaires, 1.2 : synthèse, 1.3.1 et 1.3.2 : mémoires soumis à la Commission, 1.4.1 et 1.4.2 : études juridiques, 1.5 : documentation, 1.6 : atlas, 1.7 : annexes).
- DORION, Henri et Jean-Paul LACASSE (1973) La notion d'intégrité territoriale et les problèmes des régions frontalières : le cas du Québec, in STRASSOLDO, Raimondo, *Confini e Regioni*, Trieste, Edizioni Lint, p. 163-175.
- DORION, Henri et Jean-Paul LACASSE (1974) La notion d'intégrité territoriale et les problèmes des régions frontalières du Québec. *Cahiers de Géographie de Québec*, vol. 18, n° 43, p. 137-158.
- EGGLESTON, Wilfred (1961) *The Queen's Choice : a Story of Canada's Capital*. Ottawa, The Queen's Printer.
- FULLERTON, Douglas H. (1974) *La capitale du Canada : comment l'administrer ?, une étude spéciale sur la capitale nationale*. Ottawa, Information Canada, 2 volumes.
- GRAVEL, Robert (1974) *Le cadre institutionnel décentralisé de la région de l'Outaouais*. Québec, École Nationale d'Administration Publique.
- KNIGHT, David B. (1977) *A Capital for Canada : Conflict and Compromise in the Nineteenth Century*. Chicago, The University of Chicago, Department of Geography, Research Series.
- KNIGHT, David B. (1977) *Choosing Canada's Capital : Jealousy and Friction in the 19th Century*. Toronto, Macmillan of Canada.
- McRAE, Kenneth D. (1969) *La capitale fédérale, institutions politiques*. Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- NATIONAL CAPITAL COMMISSION/COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE (1976) *Annual Report/Rapport 1975-1976*. Ottawa, CCN.

- ROWAT, Donald C. (1966) *The Proposal of a Federal Territory for Canada's Capital*. Toronto, Ontario Advisory Committee on Confederation.
- ROWAT, Donald C. (1973) *The Government of Federal Capitals*. Toronto, University of Toronto Press.
- SANGUIN, André-Louis (1977) *La géographie politique*. Paris, Presses Universitaires de France, collection Le Géographe, n° 24, p. 48-49.
- SANGUIN, André-Louis (1978) Une Capitale pour l'Europe ? Essai prospectif en géographie politique. *L'Espace Géographique*, vol. 7, n° 4, p. 281-290.