

Processus participatif et construction d'effets : le cas des concertations et consultations autour de la planification du développement sur le Mont-Royal

Lila Combe

Doctorante à l'Institut d'urbanisme de Lyon (Université de Lyon), UMR 5600

ATER à l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional (Université Aix Marseille)

lilacombe@yahoo.fr

Résumé

Notre présentation interroge les effets du débat sur les enjeux de planification urbaine, relativement à l'urbanisation du Mont-Royal, vaste colline située au centre de la ville de Montréal (Québec). Notre approche consiste à appréhender le processus participatif global qui se déploie des années 1990 aux années 2000 autour de la planification de ce territoire. Il s'agit d'examiner les transferts et les recompositions qui s'opèrent entre différentes scènes de débat, concernant les acteurs mobilisés et les enjeux qu'ils soulèvent. Cette analyse globale permet de constater qu'un des effets principaux du processus participatif est la valorisation de l'enjeu de protection du Mont-Royal. Suite aux débats, ce principe est inscrit au cœur du plan et sa mise en œuvre opérationnelle – controversée - est distinguée comme un enjeu central par l'Office de consultation publique de Montréal. Cela s'explique par le fait que l'enjeu de protection est répété et reformulé lors des débats successifs, notamment par des associations influentes. Egalement par le fait que les attentes déçues en matière de conservation du Mont-Royal, suite à l'exercice de planification des années 1990, participent à placer la question de la protection et de sa mise en œuvre au cœur du débat des années 2000.

The effects of a participative process : different scenes of debate about planification on the Mount-Royal

Summary

This presentation questions the effects of the debate about the stakes of urban planning, relative to the urban growth of the Mount-Royal, huge hill located in downtown Montréal, Québec. Our approach consists in studying the global participative process which expends from the nineties to the two thousands about the planification of this territory. It consists in analysing transfers and changes which appear between the different scenes, concerning the actors who take part in the debate and the stakes they raise. This global analysis allows to note that one of the main effect of the participative process is the enhancement of the stake of protection. Owing to the debates, this principle is insert in the plan and its effective implementation is distinguished as a central stake by Montreal public debate Office. We can explain this by the fact that this stake is repeated and rephrased during the succesive debates, in particular by some influent associations, and by the fact that the desappointed expectations about Mount-Royal preservation, due to the planning process during the nineties, contribute to put the question of protection and its implementation at the height of the debate in the two thousands.

Processus participatif et construction d'effets : le cas des concertations et consultations autour de la planification du développement sur le Mont-Royal

Lila Combe

Introduction

La problématique des effets de la participation constitue un enjeu important des recherches en sciences sociales et notamment en études urbaines, qui interrogent la multiplicité des impacts de la participation sur la fabrique de l'aménagement et de l'urbanisme : sur les discours des acteurs et le contenu des projets et politiques, sur les méthodes de planification et les jeux d'acteurs de l'urbain... Comme l'énonce l'appel à communications, un des enjeux actuels de la recherche en sciences sociales consiste à donner leur juste place aux effets des dispositifs participatifs, en les replaçant dans le processus long et multiforme de la fabrique de l'action publique. Ce souci de ne pas focaliser l'analyse sur un dispositif unique de participation afin de ne pas surestimer sa capacité productive, mais plutôt de reconstituer l'unité de déploiement d'un débat sur de multiples scènes, nous paraît particulièrement heuristique. Nous proposons d'adopter cette approche selon un angle particulier : en interrogeant les processus d'interaction qui se produisent entre différentes scènes de débat sur un même objet, et le rôle de ces processus dans la production globale d'effets.

Du fait de l'institutionnalisation légale de procédures et dispositifs participatifs en urbanisme depuis les années 1980 et des initiatives politiques prises en la matière, une politique d'agglomération fait rarement l'objet d'un dispositif unique de dialogue avec le public. Dans ce contexte, les interactions entre scènes participatives nous semblent essentielles à interroger. A quels transferts et recompositions assiste-t-on, au niveau du jeu d'acteurs et de la formulation des enjeux ? Constate-t-on l'avènement d'effets « cumulatifs » sur la politique traitée, qui adviennent du fait de la succession des débats, de l'intervention répétée de certains acteurs, et éventuellement de la reformulation des enjeux qui se produit d'une scène à l'autre ? Ces questionnements nous semblent encore relativement peu traités dans la littérature, bien que plusieurs travaux prennent en compte des dispositifs « successifs » sur un même objet ou des objets similaires et interrogent leurs relations¹. Ainsi, nous proposons une mise en perspective des apports des dispositifs participatifs en matière de production des politiques urbaines, en interrogeant le rôle et les interactions entre différentes scènes de débat public portant sur un même objet : la planification et l'encadrement du développement de l'urbanisation sur le Mont-Royal, vaste colline située au centre de la ville de Montréal (Québec).

Notre position de recherche, conduite dans le cadre d'un doctorat sur les dynamiques comparées de la participation en urbanisme à l'échelle d'agglomération à Lyon et Montréal et un programme de recherche sur les pratiques de débat public², consiste à analyser un *processus* participatif plutôt qu'un dispositif unique, en s'intéressant à une double « épaisseur » de ce processus : La première renvoie aux différentes strates du débat articulées

¹ Par exemple les travaux de Cécile Blatrix sur les débats entourant plusieurs projets de ligne TGV (Blatrix, 2000 ; Blatrix et al., 2002). Ou les travaux de F-M. Poupeau sur les scènes successives de débat autour des protections patrimoniales à Paris (Poupeau, 2009).

² Programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal » dirigé par Mario Gauthier et Florence Paulhiac (programme PUCA 2005-2008).

autour de l'élaboration du plan de protection et mise en valeur du Mont-Royal, entre 2005 et 2008. Une phase de consultation publique ouverte à tous, conduite au printemps 2008 par l'office de consultation publique de Montréal (OCPM) a succédé à une période de concertation rassemblant acteurs publics, représentants des institutions du Mont-Royal (hôpitaux, universités...) et des associations montréalaises pendant 3 ans, contribuant à l'élaboration progressive du projet de plan. La seconde renvoie à l'épaisseur temporelle d'un débat qui trouve ses racines dans les luttes patrimoniales menées depuis les années 1970, et a connu une première forme de débat public institutionnel à la fin des années 1980. Ainsi, l'élaboration du premier plan de mise en valeur du Mont-Royal (adopté en 1992) a fait l'objet d'une phase de concertation entre acteurs municipaux, institutionnels et associatifs démarrée en 1989, puis d'une consultation conduite en 1990 par le Bureau de consultation de Montréal (BCM), organe préfigurant le futur OCPM.

Nous proposons donc de considérer le processus de débat public entourant les enjeux de planification et de protection du Mont-Royal en prenant en compte cette double épaisseur du processus de débat. Notre analyse est basée sur une série de questionnements : A la fin des années 2000, quels transferts d'acteurs et recompositions d'enjeux constate-t-on entre Table de concertation du Mont-Royal et consultation publique ? La somme des deux débats produit-elle des effets cumulatifs ou au contraire des pertes en ligne au niveau des recommandations formulées par l'Office ? Dans quelle mesure le débat (ses acteurs, ses enjeux) se recompose-t-il des années 1980 aux années 2000 ? Là encore, peut-on identifier une forme d'effet cumulatif par la répétition, dans le temps, de certains enjeux relatifs au Mont-Royal ? Il s'agit, en résumé, d'interroger les effets du débat dans toute son épaisseur sur les enjeux de planification urbaine, à partir du cas du Mont-Royal.

Dans un premier temps, nous présenterons le territoire du Mont-Royal et les enjeux qui le caractérisent, ainsi que le processus de débat et de planification dont il a été l'objet dans les années 2000. Puis nous nous pencherons sur la manière dont le public et les termes du débat se sont recomposés, en 2008, de la phase de concertation à la phase de consultation publique. Enfin, nous considérerons la manière dont les attentes déçues en matière de conservation du Mont-Royal, suite à l'exercice de planification des années 1990, participent à placer la question de la protection et de sa mise en œuvre au cœur du débat des années 2000.

I. Le Mont-Royal, un territoire complexe soumis à débat et planification

1. Le Mont-Royal : un territoire d'intérêt patrimonial majeur soumis à d'importantes pressions de développement

Colline de la chaîne des Montérégiennes culminant à 233 m, le Mont-Royal est situé en plein centre de la ville de Montréal. Il marque le paysage montréalais par le contraste qu'il crée avec l'étendue de la plaine du Saint-Laurent (Debarbieux, 1998). Ce territoire comprend différentes composantes : si le parc conçu par Frederic Law Olmsted entre 1874 et 1876 occupe une vaste part sud-est de la colline, un autre parc trône sur son sommet ouest (le parc Summit), comprenant une réserve pour l'avifaune. Le premier est cependant le plus célèbre et le plus prestigieux, dans la mesure où il constitue le seul et unique parc « olmstedien » du Canada. Globalement, les espaces verts représentent une part majeure de la surface du Mont-Royal, dont 190 ha occupés par des boisés (Thiffault, 2005, p5). Ce patrimoine naturel n'est pas concentré que dans les parcs, mais également dans une quinzaine d'institutions éducatives, religieuses et hospitalières qui se déploient sur le Mont-Royal. Ces institutions se caractérisent par leur intérêt paysager et patrimonial : on compte deux cimetières jardins

aménagés à la moitié du XIXe siècle, des demeures d'inspiration victorienne sur le campus de l'Université McGill, le pavillon principal de l'hôpital Royal Victoria inspiré de l'architecture des châteaux écossais, l'ensemble universitaire représentatif du classicisme moderne des années 1920 de l'Université de Montréal... Les flancs de la montagne sont également couverts d'un ensemble diversifié de zones résidentielles, qui comptent pas moins de 1500 propriétés (Ville de Montréal, 2005a, p10).

Le Mont-Royal s'impose donc comme un ensemble patrimonial majeur, à forte portée symbolique et identitaire. En même temps, il constitue un lieu de vie en évolution permanente : l'installation de nouvelles sépultures, la construction de nouveaux pavillons universitaires, le développement de projets immobiliers dans d'anciens bâtiments religieux sont autant de facteurs entraînant une modification progressive et incessante du territoire. Du fait de son caractère prestigieux et attractif ainsi que de sa faible densité de construction, la montagne connaît un ensemble de pressions de développement importantes. Plusieurs acteurs sont impliqués dans leur régulation : deux municipalités distinctes (Montréal et Westmount, riche municipalité anglophone de l'ouest de l'agglomération) et quatre arrondissements montréalais³. Depuis le début des années 2000, les municipalités sont dotées de la compétence de planification urbaine, tandis que la réglementation d'urbanisme (le droit des sols) relève des arrondissements. Dans le cas du Mont-Royal, classé « Arrondissement historique et naturel » par le gouvernement du Québec en 2005 en vertu de la loi sur les biens culturels, l'octroi des permis de construire doit recevoir l'aval du Ministère de la culture - cette tutelle ministérielle s'exerce dans le but de mieux contrôler les développements sur ce territoire sensible. Trois échelons de responsabilité sont donc impliqués dans la gestion et l'encadrement du développement urbain sur la montagne. A l'initiative de la Ville de Montréal, ces acteurs se sont engagés dans un processus de concertation et de planification en 2005, visant à mieux encadrer le développement sur le Mont-Royal.

2. La Table de concertation et la préparation du plan du Mont-Royal (2005-2008) : intégration du principe de protection mais controversé sur sa déclinaison concrète

Une Table de concertation⁴ a été mise en place en mars 2005 par la Ville de Montréal, au moment de la publication du décret créant l'Arrondissement Historique et Naturel. Dès la création de l'Arrondissement, le gouvernement envisage à terme la délégation de sa gestion à la Ville de Montréal, sous réserve que la municipalité se dote de règles de protection renforcées pour le Mont-Royal. L'élaboration d'un plan de protection et mise en valeur, vise à répondre à cette nouvelle exigence. La Table de concertation est mise en place par la Ville très en amont, afin de conseiller ses services dans l'élaboration du plan et d'un nouveau cadre de gestion pour la montagne. Elle rassemble 40 participants (20 membres de plein droit et 20 observateurs). Outre ses partenaires publics, la Ville choisit d'y associer plusieurs associations connues pour défendre, depuis plusieurs années, les enjeux de protection du Mont-Royal, tout en ayant chacune des priorités spécifiques : le Conseil Régional de l'environnement, qui met en avant la défense du patrimoine naturel et plus précisément des boisés de la montagne ; Héritage Montréal, qui priorise la défense et la valorisation du patrimoine bâti, paysager et historique ; et les Amis de la montagne, qui portent une attention

³ Côte des Neiges – Notre Dame de Grâce, Outremont, le Plateau Mont-Royal et Ville-Marie.

⁴ Terme usuel au Québec qui désigne des instances de dialogue, instituées à différentes échelles.

particulière à la question de la gouvernance⁵. Les grandes institutions sises sur le Mont-Royal participent également à la concertation : cimetières, universités, hôpitaux, institutions religieuses⁶. Parmi ces institutions, plusieurs ont élaboré dans les années 1990-2000 un plan de développement de leur propriété, ayant parfois abouti à l'élaboration d'un règlement municipal spécifique. Ces plans leur ménagent une marge de développement qu'elles ne souhaitent pas voir remise en cause à la Table de concertation.

La concertation démarre suffisamment tôt pour bénéficier d'une « prise » (Fourniau, 2011) potentiellement importante sur le contenu du plan. Un comité de rédaction est mis sur pied en même temps que la Table, qui rassemble exclusivement des acteurs municipaux mais intègre les éléments issus des différents groupes de travail et présente ponctuellement l'avancée de ses travaux à la Table de concertation. Le long processus d'élaboration du plan, qui s'étend de 2005 à 2008 (date de l'adoption du plan préliminaire), s'avère conflictuel : au fur et à mesure des versions provisoires qui leur sont présentées, les associations critiquent l'absence du principe de protection, ainsi que la démarche de la Ville qui choisit de négocier auprès de chaque institution des éléments à protéger (à travers un « Pacte patrimonial ») plutôt que de définir collectivement des règles de protection claires. Début 2007, les organismes associatifs menacent de quitter la Table si davantage de balises de protection ne sont pas ajoutées au plan : ils diffusent alors un document réclamant des mesures renforcées. Cette « crise » du dialogue conduit la Ville à revoir sa copie. Une nouvelle version du plan est présentée au printemps 2007, qui intègre beaucoup plus clairement l'objectif de protection, décliné en « régimes » adaptés à chaque type de patrimoine : naturel, paysager, bâti. Le régime de protection du patrimoine naturel vise à identifier différentes zones d'un réseau d'intérêt écologique sur le Mont-Royal (noyau, tampon, corridor écologique...) chacune impliquant des contraintes spécifiques d'aménagement. Ce régime prévoit également qu'un principe de compensation soit mis en œuvre en accompagnement de chaque projet entraînant des pertes en végétation. Le régime de protection du patrimoine bâti prévoit une régulation des développements autour de la notion de « capacité limite » : il s'agit de conserver un taux d'occupation de la montagne proche de l'existant, en limitant les hauteurs et taux d'implantation autorisés. Le régime de protection des paysages et vues identifie un ensemble de vues depuis et vers le Mont-Royal potentiellement menacées par le développement de projets aux abords de la montagne et qu'il faudrait tendre à maintenir, ainsi que les cotes altimétriques à partir desquelles une construction est susceptible de les obstruer. Cependant, il n'interdit pas formellement de construire au-dessus de ces cotes.

Si la concertation a permis d'intégrer le principe de protection dans le plan préliminaire du Mont-Royal suite au rapport de forces établi par les participants associatifs, une controverse subsiste quant aux modalités concrètes d'application de ces régimes de protection : les responsables associatifs critiquent en particulier le choix fait par la Ville de conduire sa politique à travers la planification collaborative avec les institutions plutôt qu'à travers des règles strictes⁷ ; elles critiquent également l'absence de précision quant aux modes

⁵ Trois autres associations participent aux travaux : l'Eco musée de l'au-delà, qui milite pour des pratiques funéraires respectueuses de l'environnement et s'oppose aux constructions de vastes mausolées dans les cimetières ; la Société du parc Jeanne Mance, comité de citoyens regroupé autour du parc du même nom, situé au pied du Mont-Royal ; et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

⁶ 8 des 15 institutions présentes sur la montagne participent à la concertation.

⁷ L'application des régimes de protection sur les propriétés institutionnelles est ainsi négociée à l'occasion de chaque nouveau projet.

d'application des régimes de protection ; le manque de vision stratégique globale quant à la mise en œuvre du plan et à l'articulation entre ces régimes (pas d'indication de priorité...) (Combe, 2010). Si la Table est censée avoir produit un ensemble de consensus relatifs à la planification du Mont-Royal, ceux-ci apparaissent bien fragiles et cachent des désaccords profonds parmi les membres quant à l'interprétation de la notion de protection et sa déclinaison opérationnelle⁸. Ces désaccords ne vont pas manquer de s'exprimer lors d'un deuxième épisode de participation : la consultation organisée par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

3. La consultation publique de l'OCPM

L'OCPM est un organisme créé en 2002, chargé d'organiser les procédures de consultation publique autour d'un ensemble de projets intéressant l'aménagement urbain ou les politiques de la Ville de Montréal. Autorité administrative indépendante et inscrite à la Charte de la Ville⁹ (donc pérenne), l'Office se caractérise par la qualité et le caractère systématique de la procédure de débat qu'il met en œuvre : transparence de l'information, division de la consultation en une période d'information des citoyens et une période d'audiences séparées d'un délai intermédiaire significatif... Ces mesures d'organisation, renvoyant aux « règles de l'art » inspirées du modèle du BAPE (bureau d'audiences publiques en environnement), sont à la base de la crédibilité de la procédure consultative (Gariépy, 2002). L'OCPM agit comme un tiers indépendant organisateur du débat, dont la procédure médiatise l'échange entre le promoteur d'un projet, l'autorité administrative locale et le public, invité à participer librement à chaque séance. Dans le cadre de la consultation, la commission mandatée étudie l'ensemble des données transmises (dont les critiques et recommandations du public, formalisées sous forme de mémoires ou d'exposés, constituent une part majeure) et mène un travail d'analyse qui la conduit à formuler in fine des recommandations, un avis global sur le projet soumis. Au-delà du reflet des opinions publiques sur le projet, la consultation vise à éclairer la prise de décision par la formulation d'un avis informé et argumenté par la commission consultative.

L'OCPM a été saisi en janvier 2008 du plan préliminaire de protection et mise en valeur du Mont-Royal, préparé par les services municipaux, ainsi que sur les modifications au Document complémentaire du Plan d'urbanisme¹⁰ entraînées par ce plan préliminaire. Le contexte de lancement de la consultation publique, au printemps, est marqué par une controverse concernant les modalités de la participation citoyenne à Montréal : en effet, si

⁸ Le président de la Table le reconnaît lui-même : lors de l'ouverture de la consultation publique sur le plan, il évoque les « consensus novateurs mais encore fragiles dont la reconnaissance et la consolidation sont nécessaires à la mise en valeur et à la protection du Mont-Royal », présentation de Claude Corbo lors de la séance d'information, p1.

⁹ La Charte de la Ville de Montréal est le document réglementaire régissant le fonctionnement des instances de la Ville. Il est défini par l'Assemblée nationale du Québec – la compétence en affaires municipales étant détenue, au Canada, par les autorités provinciales.

¹⁰ Dans le contexte de la répartition des compétences en urbanisme à Montréal, où la Ville centre a la responsabilité de la planification urbaine et les arrondissements celle de la réglementation d'urbanisme, le Document complémentaire est là pour mettre en cohérence les réglementations d'arrondissement avec les principes du plan d'urbanisme : il comprend les balises minimales que doivent traduire localement les réglementations d'arrondissement.

l'OCPM du fait de ses attributions¹¹ apparaît comme l'outil privilégié pour l'analyse des grands projets d'urbanisme en préparation, l'épisode du projet Griffintown montre que des projets majeurs peuvent lui échapper pour faire l'objet d'une assemblée publique nettement moins ambitieuse (Gariépy, Gauthier, 2011)¹². En réaction, plusieurs voix s'élèvent pour que le jeu des règles de consultation publique à Montréal soit modifié et le rôle de l'OCPM renforcé¹³. Dans ce contexte, la consultation relative au Mont-Royal apparaît à l'Office comme l'occasion de démontrer la qualité et l'efficacité de son action. La commission enrichit sa procédure classique de plusieurs outils complémentaires : organisation d'ateliers thématiques complétant la séance générale d'information sur le projet ; diffusion d'un questionnaire auprès de la population montréalaise (par voie papier et internet) autour des enjeux de planification du Mont-Royal. En outre, l'Office fait le choix de coordonner plusieurs de ses commissions, saisies simultanément ou à quelques mois d'intervalle de dossiers d'aménagement relatifs à la montagne : projet d'agrandissement du gymnase d'un collègue, projet d'agrandissement d'un établissement hospitalier, projet de réalisation d'un chemin de ceinture autour du Mont-Royal. Cette coordination s'est traduite concrètement par des échanges d'information et des rencontres informelles entre commissaires pour examiner la cohérence de leurs analyses et recommandations. La consultation publique s'est ainsi tenue dans un contexte de questionnement et de polémique sur les règles de la consultation publique à Montréal ; également dans un contexte de développement de nombreux projets sur ce territoire. L'Office a tenu une séance d'information générale, cinq ateliers thématiques d'information, puis reçu 36 mémoires sur le plan du Mont-Royal. La consultation s'est déroulée d'avril à mai 2008, et le rapport a été rendu public fin juillet 2008.

Le plan du Mont-Royal préparé en 2008 a donc fait l'objet d'un double processus de débat, articulant concertation d'amont et consultation publique en aval. Nous allons examiner maintenant les transferts et recompositions qui se sont joués entre ces deux épisodes, en ce qui concerne le public participant et les enjeux qu'il porte. Puis nous interrogerons la construction d'un effet « cumulatif » issu de la somme des débats.

II. Un acquis essentiel du débat : le principe de protection, inscrit dans le plan du Mont-Royal suite à la concertation, est distingué comme enjeu central par l'OCPM

Le public se recompose entre la concertation et la consultation publique, de nouveaux individus et organismes « s'invitant » dans le débat. A la population « ciblée » lors de la concertation (invité à débattre par l'autorité publique) s'ajoute un public « révélé » (qui manifeste lui-même son intérêt pour le débat en participant à la consultation) (Louvet, 2005) :

¹¹ L'Office est saisi sur toute révision au plan d'urbanisme ; également sur tout dossier que l'exécutif ou le Conseil municipal souhaite lui confier ; enfin, sur les projets stratégiques et sensibles relevant de l'article 89 de la Charte municipale. Par l'intermédiaire de cet article, la Ville centrale a la possibilité d'autoriser un projet même s'il s'inscrit en contradiction avec le règlement de l'arrondissement concerné.

¹² Le débat autour de ce projet majeur a été circonscrit à une assemblée publique organisée par l'Arrondissement du Sud Ouest, marquée « par plusieurs faiblesses au regard de la culture et de la pratique de la consultation publique à Montréal » (Gariépy, Gauthier, 2011).

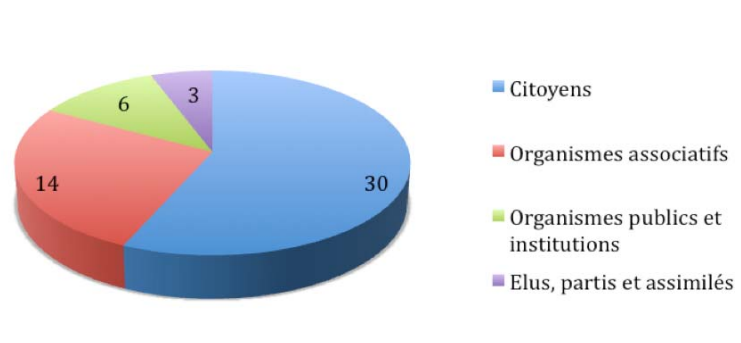
¹³ Il le sera effectivement à travers une modification à la Charte de la Ville qui prévoit que les programmes particuliers d'urbanisme, qui encadrent généralement de grands projets, puissent être initiés par la Ville centre et confiés à l'OCPM.

et ce public n'est pas porteur des mêmes préoccupations, du moins en introduit-il de nouvelles dans la discussion.

1. L'élargissement du public s'exprimant lors de la consultation publique

Le graphique ci-dessous présente la répartition des 53 organismes et individus ayant pris part à la consultation publique, toutes étapes confondues.

Graphique : Les catégories de participants à la consultation publique de l'OCPM relative au plan du Mont-Royal (en nombres absolus).



Parmi les 14 membres permanents de la Table de concertation du Mont-Royal issus de la société civile (institutions et associations), 8 seulement participent à la consultation publique de l'OCPM. On retrouve parmi eux les 4 associations les plus actives à la Table, à savoir les Amis de la montagne, Héritage Montréal, le Conseil régional de l'environnement et l'Ecomusée de l'au-delà. Ces associations se mobilisent lors de la consultation pour y exprimer leur insatisfaction à l'égard du plan et des résultats de la concertation. À leur côté, 4 institutions seulement prennent part au débat : le cimetière Notre Dame des neiges, les Prêtres de Saint-Sulpice, l'Université de Montréal et l'Université McGill. Il faut ajouter à ce panel l'école Polytechnique, membre observateur de la Table de concertation. On constate que la majorité de ces institutions sont couvertes par un plan directeur dont elles viennent défendre les acquis en consultation publique.

À côté de ces participants, de nouveaux acteurs apparaissent. On compte un nombre important d'associations de sports et loisirs (Fédération québécoise de la marche, Club de marche dynamique, Sportivac, etc.), ainsi que des groupes de défense et valorisation du patrimoine ou de l'histoire locale (Comité pour la protection du patrimoine de l'île des Sœurs, *National Association for Olmsted Parks*, etc.). Les autres groupes se caractérisent par leur spécialisation professionnelle (Association des architectes paysagistes du Québec, etc.) ou par la défense d'intérêts catégoriels (Fédération des étudiants du campus de l'Université de Montréal). Enfin, deux partis politiques d'opposition ont participé à la consultation : Projet Montréal, connu pour son intérêt pour le développement du transport en commun à Montréal et en particulier du tramway, et le parti de l'éléphant blanc, mariant humour et critique de l'administration municipale. Aux côtés de ces organismes, 30 citoyens individuels se sont exprimés pendant le débat. Il s'agit soit de membres associatifs ayant choisi de s'exprimer en leur propre nom, soit d'experts, d'habitants ou d'usagers de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal. La consultation publique entraîne donc un élargissement important du

public participant. Cela entraîne, en toute logique, une reconfiguration des enjeux soulevés à travers le débat.

2. La reconfiguration de l'offre d'enjeux portés dans le débat : importance accordée à la problématique de l'accessibilité et apparition de thèmes nouveaux

La consultation publique produit une recomposition des termes du débat : en effet, si le thème de la protection des patrimoines est bien évoqué par les participants, celui de l'accessibilité se classe en tête des sujets qu'ils abordent, apparaissant comme une préoccupation majeure vis-à-vis de la mise en valeur du Mont-Royal.

Notre analyse porte sur les 36 mémoires déposés lors de la consultation publique, ainsi que sur les présentations orales des participants en séances. Nous avons créé une base de données qui reformule sous forme de recommandations synthétiques les critiques et propositions émises par chaque participant¹⁴. Ainsi, nous avons obtenu une base de données constituée de 576 recommandations. Puis nous avons procédé à un classement thématique de ces dernières, afin de faire apparaître la pondération des enjeux soulevés par le public. Nous avons ainsi réalisé plusieurs classements thématiques (ex : par grand thème – accessibilité, protection, modalités de mise en œuvre du plan, etc. ; et par type de patrimoine – bâti, naturel, paysager). Puis nous avons rapporté les recommandations émises aux grands types de participants s'étant exprimé en consultation publique, à savoir les citoyens individuels, les associations, les partis politiques et les institutions (cimetière, université, etc.).

Tout d'abord, notre analyse fait apparaître la prépondérance de la thématique de l'accessibilité, qui représente 24% du total des recommandations. Cette catégorie rassemble l'ensemble des recommandations relatives à l'accès et aux moyens de déplacement à l'intérieur de l'Arrondissement historique et naturel, incluant tous les types de transport. Les sous thématiques permettent de préciser davantage les enjeux soulevés lors de la consultation : parmi l'ensemble des recommandations relatives à l'accessibilité, 31% traite du transport automobile, et 11% du transport en commun. Ce sont les transports actifs (marche, vélo) qui constituent la préoccupation majeure avec 50% de ces recommandations. Le public demande la création ou l'amélioration de sentiers, d'accès, d'escaliers... La majorité des recommandations relatives à l'accessibilité sont formulées par les associations (48,5%), non loin devant les citoyens (46%). Cet intérêt exprimé pour la question de l'accessibilité du Mont-Royal s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, le territoire se caractérise par les difficultés que présentent son accès et sa traversée : morcelé entre de multiples propriétés parfois imperméables et inégalement ouvertes au public, le territoire est également peu accessible depuis plusieurs quartiers limitrophes, ce que renforce le mauvais état de plusieurs infrastructures (escaliers, etc.) : l'accessibilité constitue donc un problème concret vécu au quotidien par l'ensemble des riverains et usagers du Mont-Royal. Ensuite, les objectifs d'amélioration de l'accessibilité et d'atténuation de la circulation automobile sur le Mont-Royal¹⁵, déjà ciblés dans le premier plan du Mont-Royal de 1992, ont fait l'objet de peu de

¹⁴ Cette méthode a été mise sur pied par Mario Gauthier et Michel Gariépy dans le cadre du programme de recherche « Développement durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal » (programme PUCA 2005-2008) et adaptée par nos soins pour cette étude de cas.

¹⁵ La montagne est traversée de deux voies supportant un trafic de transit important.

réalisations concrètes dans les années 1990 – 2000 et suscite donc des attentes particulièrement fortes. Enfin, la mobilisation de plusieurs associations de sports et loisirs ainsi que de nombreux usagers du Mont-Royal revendiquant une amélioration des sentiers destinés à la marche et au vélo explique l'importance prise par ce thème lors de la consultation.

Dans l'ordre des thématiques abordées, l'enjeu de la protection des patrimoines du Mont-Royal arrive ensuite, avec près de 19% des recommandations. Il apparaît surprenant que cet enjeu ne se place pas en tête des préoccupations, étant donné l'importance qui lui est accordée ailleurs¹⁶. D'autant plus que l'analyse que nous avons effectuée prend en compte l'enjeu de la protection dans un sens large. Il inclue une série de sous thèmes : les modalités de protection à privilégier ; la limitation du développement ; le principe de précaution vis-à-vis de nouveaux aménagements ou plantations ; les portions de territoire supplémentaires à protéger au-delà du périmètre de l'Arrondissement historique et naturel ; l'identification de nouvelles vues à inscrire au plan ; l'interdiction d'introduire des espèces envahissantes pour protéger le patrimoine naturel. Malgré cette acception inclusive de la notion de protection, notre analyse fait apparaître qu'elle constitue un enjeu certes important mais pas totalement prioritaire dans les recommandations exprimées.

Les deux tiers des recommandations relatives à la protection sont formulées par des associations, les citoyens n'en ayant porté que 20%. Plus globalement, si l'on s'intéresse aux types de patrimoine auxquels réfèrent les recommandations relatives à la protection du Mont-Royal, on constate que les paysages et vues suscitent le plus de préoccupation (36% des recommandations de protection), devant le patrimoine naturel (22%) et le patrimoine bâti et culturel (16%). L'importance de la catégorie « paysages et vues » s'explique par le grand nombre de recommandations renvoyant à des vues nouvelles à inscrire au plan¹⁷. Mais elle renvoie plus globalement à l'intérêt affirmé du public vis-à-vis de la problématique paysagère, qui recouvre 12% des recommandations totales exprimées en consultation publique¹⁸. La protection du patrimoine naturel et ses différentes dimensions (conservation des boisés, préservation de l'environnement...) n'occupe pas une place prioritaire dans les préoccupations du public. Cela contraste avec les travaux de la Table de concertation, où la problématique du patrimoine naturel et de la protection des boisés a été largement débattue et a constitué l'un des enjeux clés des échanges et tensions entre participants. La question spécifique des boisés n'a pas fait l'objet d'un traitement très important en consultation, puisqu'elle ne représente que 14% des recommandations relatives au patrimoine naturel. Celui-ci est plutôt abordé comme notion générale ou sous l'angle de la protection environnementale. On voit donc que les termes du débat se sont largement recomposés entre les phases de concertation et de consultation.

D'autres thèmes sont soulevés lors de la consultation publique : les modalités de mise en œuvre du plan sont largement évoquées, nombre de participants critiquant l'absence d'échéancier, de programmation précise, de modalités de suivi, etc. De nombreux participants évoquent également les questions de gouvernance liées à l'application du plan : rôle de la

¹⁶ Comme en témoignent le débat à la Table de concertation ou les réponses au questionnaire de l'OCPM qui appuient très fortement les mesures de limitation du développement.

¹⁷ Plusieurs participants ont proposé une liste de nouvelles vues à protéger, ce qui « étoffe » la base de recommandations relatives aux paysages et vues.

¹⁸ Ces recommandations totales recouvrent des recommandations non seulement de protection mais également de mise en valeur ou de restauration des paysages et vues, depuis et vers la montagne.

Table de concertation, enjeux de transparence des informations vis-à-vis des citoyens, modalités de consultation publique autour des projets sur le Mont-Royal... Groupées ensemble, les recommandations relatives aux enjeux de modalités de mise en œuvre et de gouvernance (en somme, le versant procédural de la démarche de planification) couvrent 20% du total des recommandations. Dans une moindre mesure, les participants évoquent également des enjeux de partage des usages sur le Mont-Royal et de sécurité des usagers.

Au vu de ces données, on constate que la consultation publique a largement rebattu les cartes des enjeux relatifs à la protection et la mise en valeur du Mont-Royal : si la question de la protection des patrimoines est bien présente, elle n'apparaît plus prioritaire comme dans le débat à la Table de concertation, et est surtout axée sur la préservation des vues et des paysages. Le thème de l'accessibilité, lui, émerge comme une préoccupation majeure du public qui souhaite que l'accès à la montagne soit facilité pour les modes doux, que la circulation automobile soit nettement plus régulée et que l'offre en transports en commun soit améliorée. La consultation permet de valoriser les enjeux de mise en œuvre du plan et de gouvernance, déjà largement soulevés à la Table, mais également de faire apparaître des thèmes nouveaux (partage des usages, sécurité...) qui n'avaient pas été évoqués en concertation ou très peu. Cet élargissement, assorti d'une nouvelle hiérarchisation de l'offre d'enjeux portés dans le débat, s'explique par les changements dans le public venu s'y exprimer : place importante des citoyens, apparition de nouvelles catégories d'associations (usagers, sports et loisirs, professionnels de l'aménagement...).

3. La consolidation des enjeux majeurs par l'Office, qui souligne le caractère crucial des enjeux de protection

En dépit de l'importance prépondérante accordée aux enjeux d'accessibilité par les participants, la commission chargée d'analyser le plan du Mont-Royal a fait le choix de mettre en exergue le thème de la protection du Mont-Royal et de sa traduction concrète, identifiés comme étant les enjeux cruciaux du débat. Pour cela, la commission s'est appuyée à la fois sur le discours de plusieurs associations influentes et sur les résultats de son enquête par questionnaire.

Le rapport de l'OCPM, paru en juillet 2008 et qui propose une synthèse et une analyse de la consultation publique, relève un point essentiel : la faiblesse de la mise en œuvre du principe de protection des patrimoines. La consultation, en permettant la discussion et l'éclaircissement de plusieurs mesures du plan, révèle que les ambitions de protection qui y sont inscrites font l'objet d'une traduction faible voire lacunaire dans la réglementation : certaines zones inscrites au réseau écologique du plan ne sont pas présentes dans les modifications apportées au Document complémentaire ; les ententes avec les institutions validées à travers le Pacte patrimonial n'ont pas d'impact réglementaire. Simples engagements, elles ne comportent pas d'échéance ni de durée précise, ne garantissant pas la protection du Mont-Royal à long terme. En outre, il existe des contradictions entre le plan de protection du Mont-Royal et les plans de développement institutionnels¹⁹ que le Pacte

¹⁹ C'est le cas en particulier lorsqu'un nouveau bâtiment est projeté dans une zone devenue inconstructible au regard du régime de protection des espaces naturels : dans le cas du cimetière Notre Dame des Neiges, un boisé est classé en noyau primaire du réseau écologique (inconstructible), alors que la construction d'un mausolée est prévue dans ce secteur au plan directeur du cimetière. Dans le cas de l'Université de Montréal, une parcelle destinée à accueillir un nouveau pavillon de l'école Polytechnique est classée « corridor écologique » dans le plan du Mont-Royal : or, au sein de cette

patrimonial ne parvient pas à résoudre, la Ville ayant tenté en vain de valider de nouvelles ententes permettant de traiter ces contradictions. Au final, la consultation permet de pointer ces ambiguïtés et de mettre à jour les décalages entre le plan (le discours) et les changements au Document complémentaire (la règle).

Le rapport soulève également les enjeux d'accessibilité, en conformité avec les discours entendus en consultation ; mais les parties consacrées à ce thème sont moins importantes et apparaissent secondaires vis-à-vis des enjeux de protection. Ce mode de traitement s'explique notamment par le fait que la commission a « renvoyé » en partie cette préoccupation à une consultation publique à venir. Deux mois après la consultation relative au plan se tient en effet la consultation de l'OCPM sur le chemin de ceinture, qui constitue l'occasion de reprendre et d'analyser l'ensemble des recommandations émises sur l'accessibilité, lors des deux consultations.

Le rapport de l'OCPM relatif au plan reflète les préoccupations principales portées par les associations de portée métropolitaine sensibles aux enjeux de protection. Dans le texte, il est fait mention à 29 reprises des avis et recommandations des Amis de la montagne, et à 25 reprises de ceux d'Héritage Montréal. Ces deux participants sont les seuls à faire l'objet d'un nombre de citations aussi important²⁰. Trois autres organismes faisant valoir des enjeux de protection du Mont-Royal sont également largement cités par le rapport : le Conseil Régional de l'environnement (10 mentions), le Conseil du patrimoine de Montréal²¹ (8), l'Eco musée de l'au-delà (8). Plus globalement, les acteurs associatifs représentent 53% des 218 mentions aux participants au débat. Les citoyens eux n'en représentent que 28%, alors même qu'ils constituent plus de la moitié du public participant (56%). On voit donc que les associations, et parmi elles les associations métropolitaines défendant la protection du Mont-Royal, ont un impact majeur sur la formalisation du rapport de l'OCPM²². A travers cette prise en compte des mémoires, l'Office appuie l'analyse des associations dont elle reconnaît implicitement le statut d'expert de la question.

En plus du discours des associations de protection, l'Office s'appuie sur une autre source pour faire valoir ses critiques et recommandations : le questionnaire diffusé auprès de la population montréalaise. Le questionnaire a été bâti autour des thèmes principaux du plan préliminaire : ses questions intègrent les partis d'aménagement contenus dans le plan dans la mesure où son objectif visait à « mesurer le niveau d'adhésion aux orientations du plan » (OCPM, Passez go recherche, 2008, p1). Il s'agit donc pour l'OCPM de sonder le public au vu des propositions du plan, et non d'obtenir une photographie générale des attentes vis-à-vis de la protection et de la mise en valeur de la montagne. L'échantillon constitué de près de 3000 répondants indique qu'il s'agit pour la plupart d'utilisateurs ou de citoyens intéressés à la question de la

zone du plan, il est interdit de construire dans les massifs forestiers et les axes de végétation à consolider.

²⁰ Les 52 autres organismes et individus cités dans le rapport font l'objet, en moyenne, de 3 citations dans le rapport, oscillant entre 1 et 10 citations maximum.

²¹ Le Conseil du patrimoine de Montréal est un organe consultatif indépendant. Il doit notamment donner un avis sur tout projet concernant le site de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal.

²² La présidente de l'Office l'explique par le caractère « plus approfondi » des mémoires de ces associations. Selon un représentant des Amis de la montagne, les rapports de l'OCPM portant sur la montagne reflètent généralement assez bien les points de vue de l'association (entretiens réalisés en 2008).

protection et de la mise en valeur du Mont-Royal. Au final, les résultats au questionnaire permettent à l'Office d'appuyer ses recommandations relatives aux enjeux de protection. En effet, une grande majorité des répondants se prononce en faveur d'une protection du patrimoine naturel, qu'elle soit souhaitée intégrale (78%) ou réalisée à travers des mesures compensatoires des projets d'aménagement (13,5%); également pour une limitation de l'implantation et de la hauteur des nouvelles constructions privées et institutionnelles, enjeu interpellant très fortement la population (97% des répondants sont d'accord²³); enfin pour un encadrement des projets immobiliers en faveur de la protection des vues depuis et vers la montagne (93% en faveur). Ce vaste consensus permet à l'Office de légitimer l'attention qu'elle porte à la question de la protection, ainsi que ses recommandations à l'égard d'un raffermissement des mesures concrètes. Cela lui est d'autant plus aisé que son mandat de départ, tel que formulé par la Ville, consistait à consulter « Mr et Madame tout le monde »²⁴ - individus que le questionnaire visait à atteindre.

L'Office de consultation publique, à l'issue de son analyse des termes du débat, souligne donc nettement la prééminence des enjeux de protection du Mont-Royal, garants selon lui de la pérennité de sa qualité patrimoniale. Nous considérons cette consolidation, par l'Office, des enjeux principaux comme un effet central du débat compris comme processus global. D'abord parce qu'elle reprend et prolonge les analyses conduites par plusieurs acteurs associatifs dès l'étape de la concertation. Ensuite parce qu'elle impacte la suite des dossiers traités par l'OCPM : le rapport sur le plan arrête une certaine « jurisprudence » dans l'appréciation des perspectives de développement sur le Mont-Royal, l'Office se voyant soumettre, par l'effet des règles procédurales du débat public à Montréal, de nombreux projets relatifs à la montagne.

4. L'enjeu de protection constitue le cœur de la « ligne de discours » de l'OCPM dans le cadre de son activité relative au Mont-Royal

A travers la consultation relative au plan du Mont-Royal, l'Office définit sa ligne de discours quant au développement sur la montagne

Les recommandations du rapport de l'OCPM n'ont eu qu'un impact réduit sur la version définitive du plan du Mont-Royal parue en 2009. Certes, plusieurs modifications ont tenu compte des revendications associatives et des recommandations de l'Office, comme la valorisation de la protection des paysages, la définition d'une vision globale fondée sur l'identité du Mont-Royal, ou la nécessité de définir au cas par cas des arbitrages clairs entre les régimes de protection. Cependant l'esprit général du plan et ses modalités d'application n'ont pas été modifiés (Combe, 2011).

Selon nous, l'effet du débat ne doit pas être simplement considéré dans son impact sur la version finale du plan, dans la mesure où la démarche de planification et d'encadrement du développement sur la montagne ne s'arrête pas à cette étape. Sur les domaines institutionnels, le plan ne fixe pas de règles définitives mais des prescriptions qui peuvent être « rejouées » à

²³ Cette question suscite le commentaire d'une centaine de répondants, « qui vont presque tous dans le même sens : interdiction de toute nouvelle construction et/ou moratoire sur les nouvelles constructions », et/ou agrandissement du parc. Cela indique leur sentiment d'urgence à l'égard d'un plus grand encadrement des développements (OCPM, Passez go recherche, 2008, p17).

²⁴ Entretien avec la présidente de l'Office, 2008.

la faveur d'un nouveau processus de développement de projet. Si un projet prévoit de modifier les caractéristiques du bâti existant (inscrites au Document complémentaire comme références témoin), il doit faire l'objet d'un processus d'approbation qui comprend obligatoirement une consultation de l'OCPM. Dans ce contexte, l'effet du débat – la consolidation de la protection et de sa traduction concrète comme enjeux majeurs pour la planification du Mont-Royal – peut être appréhendé à plus long terme, dans la succession des dossiers traités par l'Office.

Une ligne déclinée d'un projet à l'autre : vers un infléchissement de la décision ?

Plusieurs dossiers majeurs ont été traités à l'Office depuis le processus de validation du plan de protection du Mont-Royal : on compte parmi eux deux projets immobiliers développés dans d'anciens bâtiments religieux et éducatifs²⁵. Nous allons nous pencher sur ces projets pour voir comment ils permettent à l'Office de décliner son discours relatif à l'encadrement du développement sur le Mont-Royal.

Le premier de ces projets, le « 1420 Mont-Royal », implique la réaffectation d'un ancien bâtiment religieux à usage d'habitation. Ce bâtiment construit dans les années 1920 abritait une congrégation religieuse (sœurs des Saints Noms de Jésus et de Marie) et, dès son origine, des activités d'enseignement. En 2003, l'ensemble est vendu à l'Université de Montréal. Celle-ci souhaite rapidement s'en départir en raison de l'importance des coûts de gestion et d'adaptation du bâtiment, qu'elle ne peut honorer. Une offre d'achat est conclue en 2008 avec un promoteur, qui prévoit d'y développer un projet immobilier impliquant la réalisation de 135 unités d'habitation de standing en copropriétés. Un des enjeux que soulève le projet immobilier renvoie à la privatisation d'un site jusque là ouvert au public, qui comprend plusieurs éléments d'intérêt patrimonial (notamment une chapelle).

Ce projet présente la particularité d'avoir été examiné par l'OCPM avant l'adoption du plan final de protection et mise en valeur du Mont-Royal par la Ville de Montréal. Cette situation place alors l'Office dans la situation, inconfortable, de devoir analyser un projet en l'absence de cadre de référence stabilisé. La commission s'appuie tout de même sur le plan préliminaire pour déployer son analyse, en particulier pour évaluer l'acceptabilité du projet. Elle note que le projet s'inscrit en cohérence avec les objectifs du plan (respect de la volumétrie existante, protection des vues et du patrimoine bâti, etc.), mais s'avère discutable en ce qui concerne le changement d'affectation : de nombreux participants ont mis en cause le bien fondé du projet au nom de la préservation de la vocation institutionnelle du lieu. La valeur de mémoire du bâtiment et son intérêt pour la communauté sont opposés à un projet qui entrainerait sa privatisation. Dans ce contexte, la commission consultative recommande à l'Université de se donner les moyens d'éviter la cession du bâtiment et le changement d'usage qu'elle entrainerait, en suspendant la vente le temps de solliciter des aides publiques à la restauration

²⁵ Ces deux projets dérogent à la fois au plan d'urbanisme et à la réglementation de l'arrondissement concerné. Ils sont conduits dans le cadre d'une procédure de l'article 89 de la Charte municipale : par cette procédure, la Ville assume l'encadrement du projet et a la possibilité de l'autoriser, même s'il déroge à la réglementation d'arrondissement. Cette procédure implique automatiquement une consultation de l'OCPM.

du bâtiment (de nouveaux fonds ayant été abondés par les gouvernements fédéral et provincial depuis la décision de vendre)²⁶.

La consultation sur le 1420 Mont-Royal a donné à voir la difficile articulation et les arbitrages nécessaires entre plusieurs prescriptions du plan du Mont-Royal, avec l'examen d'un projet favorisant la protection du patrimoine bâti tout en remettant en cause celle du patrimoine mémoriel – contenu dans la vocation institutionnelle - et de l'accessibilité publique du site. Si le projet est aujourd'hui interrompu en raison d'une procédure judiciaire, son déroulement montre que les enjeux soulevés en consultation ont eu peu d'impact sur le cours du projet : quelques jours après la parution du rapport de l'Office, la direction de l'Université de Montréal a décidé de maintenir la vente de l'édifice sans demander de nouveau délai dans le processus de vente ; la Ville a de son côté tenté de favoriser l'avancement rapide du dossier²⁷.

Quelques mois après cette consultation, alors que le plan final de protection du Mont-Royal vient tout juste d'être adopté par les autorités municipales, un autre projet de développement immobilier est examiné par l'Office : il s'agit du projet « Marianopolis » du promoteur Cato, qui vise la réalisation de 325 unités d'habitation dans l'ancien séminaire de philosophie des Sulpiciens sur le flanc sud du Mont-Royal, répartis dans 18 bâtiments – dont une série d'immeubles ou villas à construire. La propriété présente plusieurs éléments patrimoniaux (deux boisés, le bâtiment du séminaire), et se trouve sur le parcours de cinq vues d'intérêt depuis ou vers le Mont-Royal. Etant donné le contexte de parution récente du plan, le projet Marianopolis revêt une portée symbolique forte : à travers lui, c'est l'efficacité du plan et la volonté réelle de la Ville de protéger qui vont être évalués. Tout comme le projet du 1420 Mont-Royal, il soulève la question du changement de vocation d'une propriété institutionnelle ayant jusque là appartenu au patrimoine historique et mémoriel du Mont-Royal. La succession des consultations publiques met en lumière le risque lié à l'impact cumulé des différents développements immobiliers. D'autant plus qu'à la différence du projet du « 1420 », le projet Marianopolis s'inscrit en contradiction avec plusieurs principes du plan : il entraînerait une nette augmentation de l'emprise au sol du bâti, une augmentation de la hauteur des bâtiments, une densification du site, etc²⁸.

La consultation publique organisée sur ce projet en mai et juin 2009 suscite une mobilisation importante, avec 60 interventions aux séances d'information et le même nombre de mémoires et exposés lors de la phase d'audience. Le projet rencontre une opposition importante : l'option de la densification du site questionne la notion de « capacité limite » de la montagne à accueillir de nouvelles constructions, pourtant inscrite au plan du Mont-Royal pour soutenir une approche de modération dans les nouveaux aménagements. Plusieurs participants

²⁶ En cas d'échec de cette tentative, la commission soumet une série de recommandations bonifiant le traitement architectural et technique du bâtiment, l'accessibilité de la chapelle, l'aménagement et la protection du site.

²⁷ L'administration centrale a préféré retirer le règlement modifiant la réglementation d'arrondissement pour éviter la tenue d'un référendum local, tout en permettant la poursuite du projet – le changement de zonage au plan d'urbanisme ayant été validé par le conseil municipal en mars 2010. Un collectif citoyen mobilisé contre la vente du bâtiment et son changement d'usage a institué fin 2010 un recours en justice devant la Cour supérieure du Québec contre la Ville de Montréal pour contester ces pratiques.

²⁸ Par d'autres aspects en revanche, il correspond aux orientations du plan du Mont-Royal (protection des boisés, mise en valeur du bâtiment du séminaire, maintien d'un accès public au site).

s'inquiètent de ce que l'autorisation du projet crée une forme de jurisprudence et encourage d'autres développements ultérieurs. Dans cet esprit, le rapport de la commission recommande une amélioration du projet dans le sens d'un impact minoré sur les vues et les espaces verts : baisse de hauteurs, renoncement à la construction de villas dans un espace libre, etc. Il souligne également la nécessité de disposer de balises de protection plus claires et précises, notamment en ce qui concerne la notion de « capacité limite » contenue dans le plan du Mont-Royal. Contrairement au projet 1420 Mont-Royal, la consultation publique relative au projet Marianopolis a participé d'une révision du projet : en mai 2010, le conseil municipal rejette le projet initial et contraint le promoteur à le limiter aux volumes de construction existant, ce qui implique de passer de la réalisation de 325 à 150 unités d'habitation. La portée symbolique de ce projet, le premier examiné suite à la parution du plan du Mont-Royal, a probablement joué dans cette décision, tout comme la teneur de la consultation publique.

L'examen de ces projets et de leur traitement en consultation permet d'illustrer l'intérêt d'élargir l'appréciation de l'effet du débat relatif au plan du Mont-Royal. Les deux consultations s'avèrent l'occasion, pour les commissions, de répéter en les adaptant les critiques que l'OCPM a formulées à l'occasion du plan : en particulier vis-à-vis de la démarche de planification concertée privilégiée par la Ville à l'égard des développements institutionnels selon une approche au cas par cas. Ces cas concrets permettent à l'Office d'illustrer les craintes émises lors de l'examen du plan du Mont-Royal. Ils montrent qu'en dépit d'influencer systématiquement la décision des autorités, la consultation publique peut participer d'une dynamique d'infléchissement des projets, à travers un phénomène de répétition et de raffinement des recommandations.

Nous allons voir maintenant qu'outre la dynamique d'interaction entre concertation et consultations publiques dans les années 2000, un autre fil peut être tiré autour du dossier du Mont-Royal, qui nous ramène aux années 1980.

III. Un débat influencé par les insuffisances et les manques qui ont marqué les antécédents du « dossier » du Mont-Royal

1. L'importance de l'enjeu de conservation, déjà souligné lors de la consultation publique en 1990

L'exercice de débat et de planification des années 2000 n'est pas une nouveauté. En 1987 déjà, la Ville de Montréal souhaite se doter d'un plan de mise en valeur du Mont-Royal, qui va lui permettre de préciser sa vision de l'aménagement de ce territoire qu'elle vient tout juste de distinguer comme Site du patrimoine. Elle organise alors une phase de réflexion, de production d'études et de concertation avec le milieu montréalais, afin de définir les objectifs essentiels du plan. Elle engage également un travail de collaboration avec ses deux voisines, les Villes d'Outremont²⁹ et Westmount, sur lesquelles s'étend une part majeure du Mont-Royal sans qu'il fasse l'objet d'une quelconque reconnaissance patrimoniale. Ce travail aboutit à l'automne 1989, avec la signature conjointe d'un « Accord de collaboration pour la conservation et la mise en valeur du Mont-Royal », adopté par les trois villes et l'association les Amis de la montagne (créée en 1986). Les municipalités s'engagent à « rechercher la compatibilité et la complémentarité (...) de leurs actions à l'égard de la conservation du Mont-Royal » (Ville de Montréal et al., 1989, p3). L'Accord s'articule autour du concept des

²⁹ La Ville d'Outremont a depuis été fusionnée à la Ville de Montréal, constituant aujourd'hui un de ses 19 arrondissements.

« Trois sommets », qui renvoie aux trois points saillants de la montagne, chacun étant situé sur un territoire municipal distinct. Ce concept à la fois pratique et symbolique témoigne alors de la volonté d'introduire davantage d'harmonisation dans la gestion du territoire et de son développement.

Dans ce mouvement, la Ville prépare un plan préliminaire qui s'avère très axé sur la mise en valeur de la montagne : il s'agit avant tout un plan d'aménagement, qui vise à renforcer la qualité de la montagne par des mesures de valorisation concrètes (infrastructures) et symboliques (éducation, promotion, etc.). Ce projet de plan paru en février 1990 fait l'objet d'une consultation publique du Bureau de consultation de Montréal (BCM)³⁰ organisée au printemps de la même année. La logique d'équipement qui le sous-tend ne manque pas de faire réagir la population lors de la consultation publique. La demande s'exprime clairement en faveur d'une protection renforcée du Mont-Royal et en particulier de ses composantes naturelles, dans une logique d'économie générale très éloignée de l'esprit interventionniste du plan. Pour les participants, la montagne « doit demeurer un espace non spécialisé, accessible à tous et axé sur les activités douces » (Lequin, 1993). Le rapport produit par le BCM et transmis aux autorités municipales reflète alors clairement la position protectionniste adoptée par le public. Il recommande l'adoption de mesures contraignantes en matière de protection, sur l'ensemble des propriétés (publiques et privées, y compris institutionnelles) et idéalement sur les territoires des trois villes. Suite à sa publication, la Ville opère des inflexions significatives : la version finale du plan affirme la vocation prioritaire de conservation du Mont-Royal et limite considérablement les aménagements prévus. S'il est beaucoup plus modéré dans la stratégie de mise en valeur du Mont-Royal que le plan préliminaire, il n'apparaît cependant pas plus directif dans sa démarche de protection, dans la mesure où il ne propose pas de règles contraignantes pour les propriétaires en matière d'encadrement du développement. La Ville prévoit en effet de déterminer avec chaque institution le cadre de son extension, à travers des plans de développement pouvant aboutir à l'adoption de règlements municipaux.

L'étude de la consultation publique autour du premier plan de mise en valeur du Mont-Royal fait donc apparaître que la protection du Mont-Royal fait déjà partie en 1990 des préoccupations essentielles exprimées par la population. Cette importance s'explique alors autant par le développement de projets sur le Mont-Royal³¹ que par le caractère très interventionniste du plan préliminaire, inscrit dans une optique de mise en valeur plus que de protection. Nous allons maintenant nous intéresser aux suites du plan et de la concertation pour voir comment leur inaboutissement va avoir des conséquences sur le débat des années 2000.

2. Les insuffisances et les manques du processus des années 1990 se répercutent sur le processus de débat et de planification des années 2000

En amont de la définition du plan préliminaire, et en application de l'Accord de collaboration adopté avec les villes voisines, la Ville de Montréal met en place un Comité de concertation intérimaire rassemblant les quatre signataires de l'Accord, la Communauté urbaine de

³⁰ Ce bureau, créé en 1988 et décliné du modèle du BAPE, préfigure le futur OCPM.

³¹ Dans les années 1980, certains projets mettent en danger la superficie du parc, tel le développement du complexe sportif de l'Université McGill.

Montréal et les représentants de 8 institutions du Mont-Royal. La seule association membre du Comité est l'organisme les Amis de la montagne. Ce comité de concertation a été associé à l'élaboration du plan préliminaire, par la formulation de recommandations au Comité exécutif de la Ville. Il a participé à la consultation publique de 1990, où il a appuyé les grands objectifs du plan tout en appelant à faire de la conservation la vocation primordiale du Mont-Royal.

Le Comité est destiné au départ à réfléchir à la pérennisation d'une instance de concertation, associant les parties (villes, institutions, association) autour de la mise en œuvre du plan. Pourtant, la dynamique partenariale amorcée à travers lui retombe après l'adoption du plan. À la démarche de concertation se substitue une démarche de planification collaborative bilatérale entre la Ville de Montréal et chaque institution : ainsi, 4 institutions signent un accord de développement avec la Ville de Montréal dans les années 1990-2000. Cette démarche demeure morcelée, dans la mesure où la disparition du Comité de concertation empêche une discussion collective autour de l'harmonisation des programmes de développement des différentes institutions. Dans ce contexte, les années 1990 voient la succession de dossiers d'aménagement conflictuels³² touchant le territoire du Mont-Royal – y compris sur les territoires d'institutions couvertes par un programme de développement. Chaque projet controversé fait l'objet d'une mobilisation citoyenne, à laquelle participent systématiquement les associations de protection. La mise en œuvre de l'objectif de conservation et la mise en place d'une planification concertée s'avèrent donc extrêmement lacunaires. En outre, seule la moitié des mesures inscrites au plan de mise en valeur du Mont-Royal de 1992 est mise en œuvre (Ville de Montréal, 2005a) : plusieurs projets emblématiques qui devaient matérialiser le concept des trois Sommets et améliorer l'accès à la montagne (ex : la réalisation d'un chemin de ceinture) n'ont pas été réalisés dans le temps prévu.

Plusieurs facteurs expliquent ces lacunes de mise en œuvre ainsi que l'abandon de la concertation : le début des années 1990 est marqué par une crise économique importante et la Ville fait face à des difficultés budgétaires qui compromettent ou reportent la réalisation de plusieurs opérations. En outre, dès le deuxième mandat du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM - 1990-1994) puis à l'arrivée d'une nouvelle équipe aux manettes municipales en 1994, le dossier du Mont-Royal n'est plus priorisé³³. Or, plusieurs opérations nécessitent la mobilisation de partenaires institutionnels et financiers pour laquelle un portage politique fort s'avère indispensable. Les « ratés » et les suites avortées du plan et de la concertation permettent au final d'expliquer l'insistance relative à la question de la protection à la Table de concertation du Mont-Royal et la « méfiance » à l'égard de la planification collaborative bilatérale exprimée par les associations.

Conclusion :

³² On peut citer pour exemple le projet de stationnement étagé de l'université de Montréal (1992) ; les aménagements de mausolées dans les cimetières (1995) ; le projet immobilier du Groupe Lépine sur l'ancienne ferme des Sulpiciens (1999).

³³ « À la fin du deuxième mandat du RCM, une baisse de l'intérêt politique est notée et le changement de garde politique (élection de 1994) viendra confirmer ce « désintéressement » en soulignant que dorénavant, le dossier du mont Royal sera celui du Parc proprement dit et non plus toute la montagne » (Ville de Montréal, 2005b, p75).

Le dossier du Mont-Royal met en évidence le déploiement et la recombinaison d'un débat au fil d'un processus riche, composé de multiples scènes participatives. En considérant ce processus, on peut saisir différemment la construction des effets : celle-ci apparaît comme le produit des interactions entre différentes scènes participatives, des transferts et recombinaisons qui se jouent entre elles au niveau des acteurs et des enjeux qu'ils portent. Dans le cas du Mont-Royal, les effets majeurs du débat consistent, d'abord, dans l'intégration du principe de protection dans la démarche de planification du Mont-Royal. Puis dans la mise en évidence de l'enjeu entourant la mise en œuvre concrète de ce principe. La construction de ces effets s'explique par plusieurs facteurs, en particulier l'histoire du dossier marquée par les « ratés » en matière de protection et de planification collaborative, et le rôle de plusieurs acteurs majeurs (grandes associations, Office de consultation) par leur activité de répétition, de reformulation et de qualification des enjeux relatifs au Mont-Royal.

Bibliographie

Blatrix C., 2000, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de doctorat, Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne.

Blatrix C. et al., 2002, « Ménager le territoire, mémoire des acteurs et interaction des projets » *Metropolis*, n°108-109.

Combe L., 2010, « Approche symbolique ou gestionnaire ? L'effet du débat sur les choix de planification. Le cas de la table de concertation du Mont-Royal », *L'espace politique*, n°10 (1).

Debarbieux B., 1998, « The Mountain in the city. Social uses and transformations of a natural landform in urban space », *Ecumene*, vol. 5, number 4, p. 399-431.

Fourniau, 2011, « La portée de la participation dans une approche de balistique sociologique », publié dans les Carnets de recherche, <http://concertation.hypotheses.org/277>

Gauthier M., Paulhiac F. (dir.), *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Rapport de recherche, Paris, PUCA.

Gariépy M., 2002, « Grands projets et consultation publique à Montréal, in Actes du colloque Jacques Cartier, *Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine*, Montréal.

Gariépy M. Gauthier M., 2011, « Débat public, urbanisme et développement urbain durable à Montréal », in Pinson G., V. Béal, M. Gauthier (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Etienne, Presses de l'Université de Saint-Etienne.

Lequin M., 1993, « Développement durable en loisir et tourisme : le cas du Mont-Royal », *Loisir et société*, vol. 16, n°2.

Louvet N., 2005, *Les conditions de la concertation productive dans l'action locale : Le cas des PDU*, thèse de doctorat, Marne La Vallée, LATTS.

OCPM, Passez go recherche, 2008, *Résultats des réponses à un questionnaire soumis à la population*, avant propos.

Poupeau F-M., 2009, « Faire du patrimoine bâti un objet de concertation, l'expérience des Protections Ville de Paris », *Revue française de sociologie*, 50-1, p123-150.

Thiffault C., 2005, *Etat de situation sur les bois de l'Arrondissement historique et naturel du Mont-Royal*, Ville de Montréal.

Ville de Montréal et al., 1989, *Accord de collaboration pour la conservation et la mise en valeur du Mont-Royal*, Montréal.

Ville de Montréal, 2005a, *Plan de mise en valeur du Mont-Royal. Bilan de mise en œuvre 1992 – 2005*, Montréal.

Ville de Montréal, 2005b, « Compte-rendu de rencontre avec les Amis de la montagne », *Annexes du bilan de mise en œuvre du plan de mise en valeur du Mont-Royal 1992 – 2005*, p75.